

公共政策ワークショップⅠ

最終報告書

プロジェクトC

東日本大震災を契機とした
自然災害時の国際支援の在り方

平成 25（2013）年度

要約

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、地震だけではなく津波や原子力発電所の事故も伴った複合的災害であった。また、被害地域には小規模の自治体が多く、職員の被災や、庁舎自体の損壊などで、行政機能が麻痺してしまうケースも多く見られた。

この悲劇的な状況の中、被災地に対して、日本国内はもちろん、世界各国からも多くの支援が送られた。その結果、最終的には 174 の国と地域の人々から支援があり、これまでに総額約 1,640 億円もの支援が寄せられている。先進国である日本に対して、これだけの大きな支援が様々な国々から寄せられたことは極めて異例であり、このことは東日本大震災の被災規模の大きさを物語ると同時に、災害に対する国際社会の連帯の強さも示している。

しかし、言葉も文化も異なる海外から、救助チームや物資といった支援を適切に受け入れることは容易ではない。海外からの支援を考える上で最も重要なのは、相手国に対する配慮（外交的配慮）ではなく、「防災的合理性」、すなわち当該支援が被災地にとって本当に有用なものなのか、という視点である。友好関係を築くことは外交の手段であって、その目的は自国民の幸福を増進させることにある。すなわち、「防災的合理性」と「外交」は、「自国民の保護」という点において、その目的を一にしているのであって、常に対立していたり二律背反の関係にあったりするわけでは決してないのである。そのため、日本の外交の果たす役割のひとつとして、今後、海外からの支援をより適切に受け入れ、海外に対してより適切に支援を行い、相手国の受援能力と支援の質を高めることを通じて、より多くの被災者の生命と財産を守ることが挙げられる。

そこで本研究では、東日本大震災で得た教訓を踏まえながら、「被災地目線」を重視し、「良い支援の受け手になること」「良い支援の送り手となること」「困ったときはお互い様」といった観点から、受援、支援、地域協力の 3 つの側面について着目した。また、大規模な災害が明日にでも日本やアジア地域を襲うかもしれないという緊急性や喫緊性を鑑みて、主に災害発生の前後の動き、いわゆる事前準備（preparation）と緊急対応（emergency response）に焦点を当てて検討を進めた。そして、大別して 8 つの政策を提言している。

第二章「海外からの支援受け入れ体制の構築」では、海外からの必要な支援を効率的かつ効果的に受け入れるべきであるとの考えに立つ。その上で、東日本大震災で得られた、①どのような支援をどれだけ受け入れるかといった判断基準の不備、②海外への情報発信の不足、③受援に関する法体制の不整備といった 3 つの課題について分析し、(1) 受け入れ基準の明確化、(2) 専門チームの設置による海外への情報発信体制の強化、(3) 国内法体制の整備を提言する。

第三章「海外への緊急援助体制の拡充」では、支援を受けて痛感した「支援を受ける側の目線」は今後日本が海外に行う支援を再検討する際にも有益である、との考えに立つ。その上で、東日本大震災で得られた、①自己完結性の必要性、②言語の違いへの配慮、③ニーズとのマッチング、④軍の機動力、⑤情報共有の重要性といった 5 つの教訓を分析し、(1) 支援組織に対する後方支援体制の拡充、(2) 支援ハンドブックの作成・配布、(3) 情報共有の場の創設を提言する。

第四章「緊急対応のための地域協力」では、第二章と第三章での提言を踏まえ、大規模災害が頻発しているアジア地域において、地域全体での緊急対応能力を向上させることで、より良い受援と支援が可能になるとの考えに立つ。その上で、東日本大震災で得られた、①受援体制の必要性、②被災者目線に立つ支援の大切さ、③困ったときはお互いに助け合うことの重要性といった 3 つの教訓を分析し、アジア地域における (1) 受援体制の整備、(2) 救助能力の向上のための施策を提言する。

以上 8 つの政策提言をすべて実行することで、連動して、日本が海外からの支援を円滑に受け入れること、被災地目線に立った支援をすること、アジア地域全体の受援能力と支援能力の底上げをすることがより可能となるといえる。すなわち、近年頻発している自然災害から、日本はもちろん、アジア地域全体で、より多くの被災者を助けることができるようになるという相乗効果が生まれる。

また、その相乗効果によって、被災国の多くの国民を助けることから、結果的に、受援国と支援国の国家間関係に対しても良い影響を与えることができると考える。

目次

要約	1
はじめに	5
序章 研究概要	6
第1節 研究の背景及び方向性	6
1－1 東日本大震災と近時の自然災害	6
1－2 「防災的合理性」と「外交的配慮」	7
1－3 問題意識	8
第2節 目的	9
第3節 対象	10
第4節 意義	11
第一章 東日本大震災時の海外からの支援受け入れ状況	14
第1節 金銭的支援	14
第2節 人的支援	14
2－1 捜索救助チーム	14
2－2 医療チーム	15
2－3 NGO などによる支援	15
2－4 軍による支援	17
2－5 国連調整チーム	17
第3節 物的支援	18
第二章 海外からの支援受け入れ体制の構築	19
第1節 現状把握	19
1－1 阪神・淡路大震災時の海外支援受け入れ	19
1－2 阪神・淡路大震災の教訓を生かした受け入れ体制の構築	19
1－3 東日本大震災当時の受援体制	21
第2節 分析と課題抽出	23
2－1 浮かび上がった問題	23
2－2 国際支援の受け入れ基準	24
2－3 海外に対する情報発信の不足	30
2－4 国内受援における法体制の不備	32
第3節 政策提言	38
3－1 受け入れ基準の明確化	38
3－2 海外への情報発信体制の強化：専門チームの設置	42
3－3 国内法体制の整備	45
第4節 まとめ	47

第三章 海外への緊急援助体制の拡充	49
第1節 現状把握	49
1－1 日本の国際緊急援助体制（政府レベル）	49
1－2 日本の国際緊急援助体制（NGO レベル）	53
第2節 分析と課題抽出	55
2－1 東日本大震災における支援受け入れから得た教訓	55
2－2 東日本大震災の教訓を踏まえた現状分析と課題	58
第3節 政策提言	63
3－1 後方支援体制の拡充	64
3－2 「支援ハンドブック」の作成と配布	67
3－3 情報共有の場の創設	68
第4節 まとめ	70
第四章 緊急対応のための地域協力	72
第1節 現状把握	72
1－1 世界の自然災害発生状況と支援状況	72
1－2 アジア地域での既存の地域協力	76
第2節 分析と課題抽出	81
2－1 地域全体で共有すべき東日本大震災における教訓	81
2－2 東日本大震災の教訓を踏まえた現状分析と課題	83
第3節 政策提言	88
3－1 受援体制の整備	88
3－2 救助能力の向上	89
第4節 まとめ	90
第五章 総括	92
おわりに	95
 活動記録	96
参考文献	102
巻末資料	111

はじめに

災害の経験と知見を持つ先進国として、日本はこれまで自然災害に見舞われた発展途上国に対して様々な形で支援を行ってきた。しかし、「災害に強い」というイメージのある日本においても、自国だけでは十分に対応しきれない事態が起こった。それが 2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災である。東日本大震災は、日本が想定していた以上の甚大な被害を広範囲にもたらした。この未曾有の災害に際して、被災地には、日本国内からはもちろん、世界各国から救助チームや生活物資などの多大な支援が送られた。

東日本大震災を受けて、今まで支援する立場であった日本は、海外からの支援受け入れ体制を整備すること、今後支援するにあたってはより被災者目線に立つこと、そして「困ったときはお互い様」という互助の重要性を再認識した。

そこで本研究では、「東日本大震災を契機とした自然災害時の国際支援の在り方」をテーマとし、日本が海外からの支援を受け入れる上での課題、日本が海外へ支援をする上での課題、地域全体で協力する上での課題を精査し、政策を検討した。

調査方法として、文献講読とともに、中央省庁、被災地に近いという点を生かし被災自治体、国際機関、NGO などに対してのヒアリングを行った。

本報告書の流れは以下の通りである。序章では本研究の概要について述べ、第一章では東日本大震災当時の海外からの支援受け入れ状況について概観する。第二章では海外からの受援体制の整備、第三章では海外への緊急援助体制の拡充、第四章では第二章と第三章を踏まえ、緊急対応のための地域協力を扱う。各章において、まず現状を把握し、次に分析を行った上で課題を抽出し、その上で政策を提言する。第五章では、総括として、第二章、第三章、第四章における政策提言を列挙し、それらの提言を実行することで得られる支援する側及び支援を受ける側にとっての効果を述べる。

本研究の政策提言が、今後日本で起こり得る首都直下型地震や南海トラフ巨大地震、そして世界各地で起こり得る自然災害への備えに、少しでも寄与できれば幸いである。

平成 26 年 1 月

序章 研究概要

第1節 研究の背景及び方向性

1-1 東日本大震災と近時の自然災害

2011年3月11日、東北地方を1,000年に1度といわれる地震と津波が襲った。死者・行方不明者合わせて20,000人を超えるという、まさに未曾有の大災害であった¹。この東日本大震災は、関東大震災や阪神・淡路大震災とは異なり、地震だけでなく津波や原子力発電所の事故をも伴った複合的災害であったため、被害地域は広範に及び、発災後の初動対応や復旧作業は困難を極めた。また、規模の小さな自治体では、職員の多くが被災したり、庁舎自体が損壊したりなどして、行政機能が麻痺してしまうといったようなケースも多く見られた。

そのような、まさに国難ともいべき大災害を目の当たりにして、日本国民は団結し、被災地に対して可能な限りの支援を行った。そして、そうした支援の輪は、日本国内のみにとどまらず、世界中に広がっていった。東日本大震災に対する海外からの支援の申し出は、実に174の国と地域、及び43の国際機関に達し、これまでに総額で約1,640億円もの支援が寄せられた²。先進国である日本に対してこれだけ大きな支援が寄せられたことは極めて異例であり、このことは東日本大震災の被災規模の大きさを物語ると同時に、日本という国に対する国際社会の連帯の強さをも示しているといえよう³。

東日本大震災に限らず、中国の四川大地震（2008年）、ハイチ大地震（2010年）、ニュージーランドのクライストチャーチ地震（2011年）、フィリピンの台風ハイエン（2013年）など、近年発生した大災害では被災国に対して世界中から多くの支援が寄せられた。旧来、災害発生時における対応については、一義的に被災国が責任をもって対処すべきであるとする「自給自足原則」が基本であったが⁴、近時の傾向はむしろ他国からの支援を受け入れると同時に他国への支援も行うという「開放原則」が主流になりつつあると指摘する論者もいる⁵。

このことは、日本にとっても決して他人事ではない。元々国際協力に積極的であった日

¹ 被害状況に関する数値は、総務省消防庁ウェブページより引用

(http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou_new.html、最終閲覧日：2013年10月30日)。

² 国際開発センター「東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査」18頁

(<http://www.idcj.or.jp/pdf/idejr201201.pdf>、最終閲覧日：2014年1月20日)。

³ 国連の調べによれば、2011年に日本が海外から受けた援助の総額はスーダンを抜いて世界一になった模様である。日本経済新聞「援助受け取り、日本が世界一、今年見通し、震災が影響」（2011年4月14日朝刊2面）。

⁴ 災害発生時における海外からの支援受け入れについての判断はあくまでも被災国の裁量に委ねられており、そこに国際法上の権利義務（支援国が一方的に支援を送る権利や、被災国が支援を受け入れなければならないという義務）関係は発生しない。

⁵ 山形辰史「震災が変えた国際協力」アジ研ワールド・トレンド192号（2011年）2頁。

本だが、これまでは他の先進国がそうしてきたように、大規模災害に遭った途上国に対して「援助をしてあげる」という、いわば垂直的な協力で終始してきた。そこには、国内の災害は国内で対処できるという、防災先進国としての自負もあっただろう。しかし、東日本大震災において「想定外」の被害に遭った日本は、前述のとおり海外から大きな支援を受け取ることとなった。日本赤十字社国際部の菅井智氏は、東日本大震災について「日本の防災意識を国際化させた大きな出来事だった」と評している⁶。この大災害を経たことによって、日本の災害協力に対する考え方が、これまでの垂直的な協力から「困ったときはお互い様」といういわば水平的な協力でその形を変えていく可能性は大いにあるだろう⁷。

1-2 「防災的合理性」と「外交的配慮」

前述のとおり、災害対応における国際化は進んでいる。しかし、言葉も文化も異なる海外から救助チームや物資といった支援を受け入れることは容易ではない。特に、海外からの支援を考える上で注意しなければならないのは、当該支援が被災地にとって本当に有用なものなのかという「防災的合理性」の視点である。この点につき、東日本大震災において政府が海外からの支援を積極的に受け入れたのは、「防災的合理性」というよりもむしろ「支援を断ることで対外関係を悪化させたくない」という「外交的配慮」が働いたためではないかと、多くの関係者が認識している⁸。実際のところ、被災地にとって必ずしもありがたいとはいえない支援はいくつも見られた。

たとえば、救助チームについては、イギリスチームが青森県の三沢基地から岩手県の大船渡市に入る際、事前に輸送手段を確保していなかったために、防衛省から輸送用のヘリを借りなければならないという事態が発生した⁹。また、物資については、ある自治体の防災関係者が「送られてきた缶詰が腐っていたため、それら进行处理するのに膨大な時間とエネルギーを費やす羽目になった。仮に今後大災害が起こったとしても、海外からの支援は二度と受けたくない」と語っている。これらの事例からわかるように、被災国ないし被災地を考えない支援は、受け入れ側にとって多大な負担となる。東日本大震災においては、直下型地震のように「瓦礫の下で生き埋めになっている生存者がいる」という状況は起こらなかった。しかし、仮にそうした状況が発生した場合に、海外救助チームの国内輸送手段をめぐって調整に時間がかかったり、中身のよくわからない物資の処理に手間がかかって行政機能が停滞したりすることがあれば、それだけで人命に関わる問題となる。したがって、特に発災直後の時期に「防災的合理性」に欠けるような支援を受け入れることについては、慎重になるべきであろう。

⁶ 日本赤十字社国際部へのヒアリングより、2013年10月21日。

⁷ 山形・前掲注5) 論文・18-21頁。

⁸ 内閣府防災、外務省、地方自治体、日本赤十字社など、海外からの支援受け入れに携わった職員の方々へのヒアリングによる。

⁹ イギリスチームの大船渡での活動自体は高く評価されていたが、支援主体の「自己完結性」を備えていなかったという意味では、明らかに防衛省の負担となっていたといえよう。

しかし、だからといって海外からの支援を（その内容の如何を問わず）すべて断るといふ選択肢は現実的ではないし、合理的でもない。たとえば、米軍による「トモダチ作戦」が被災地の早期復旧に大きく貢献したことは誰しもが認めるところであるし、米軍に限らず、被災地にとって有用な支援は国内外を問わず広く受け入れるべきである¹⁰。

それでは、大規模災害時における「外交的配慮」については、どのように考えるべきなのであろうか。当然のことながら、海外からの支援の申し出を無下にすることは日本のイメージを良くすることにならないばかりか、相手国の面子をつぶすことにもなりかねない。また、仮に日本国内で外国人が多数被災した場合、母国政府が救助チームを派遣しようとするのは自然な流れであるが、その際に明確な基準や方針がなければ、そうした申し出を断ることは困難であり、さらには国内からも「海外からの支援を無駄にするのか」といった世論が沸き起こる可能性は十分に考えられる¹¹。

本来、外交の目的は、国際社会において自国の味方を増やし、敵を減らすことによって、自国民の幸福を増進させることにある。すなわち、「防災的合理性」と「外交」は、「自国民の保護」という点においてその目的を一にしているのであって、常に対立していたり二律背反の関係にあったりするわけでは決してないのである¹²。したがって、自然災害発生時における外交の役割は、より良い支援を海外から受け入れるために、受け入れに係る様々なコストを事前に下げておくことであり、発生後に正確な情報発信を行うということであろう。

1－3 問題意識

災害対応をめぐる各国の事情は実に様々である。日本のような防災先進国は、大方のものが国内で調達可能であり、かつそれらの質も高い。他方で、最貧国と呼ばれるような国においては、たとえどんな支援であっても国内で調達するより海外からの支援の方が有益であるといった場合も多い。つまり、一口に「海外からの支援」¹³といっても、その価値、ありがたみは国によって全く異なるのである。しかし、そうでありながらも、東日本大震災を経験したことで確実に重要であるといえることが2点ある。それは、被災者目線に立って「国内の受援¹⁴体制を整備すること（＝良い受け手となること）」であり¹⁵、「相手にと

¹⁰ ここで重要なのは、発災直後という混乱期にそれらの支援を受け入れるのはあくまで有益であるからであって、「外交的配慮」の観点から受け入れるものではないということである。

¹¹ 実際に、阪神・淡路大震災において海外からの支援受け入れが進まない中で、当時の政府に対してこのような批判が向けられた。

¹² 確かに、発災直後の時期のように両者が対立する場面はあるものの、常にそういった対立関係にあるわけではない。

¹³ ここでいう「支援」とは、災害発生直後の人的・物的な緊急支援を指す。

¹⁴ 本報告書では、「海外から支援を受け入れること」を「受援」と略記する。

¹⁵ 前述のように被災地のことを考えない海外からの支援があった一方で、日本側の受援体制についても多くの問題があったことは否めない。海外からの支援受け入れの際に起こっ

って真に有益となる支援を送ること（＝良い送り手となること）」である。これらの重要性は、たとえ先進国であろうと途上国であろうと同様であり、もちろん日本も例外ではない。

今後予想される南海トラフ巨大地震において、想定される死者・行方不明者数は最大で東日本大震災の約 17 倍とされている。東日本大震災において最も活躍したといわれる自衛隊は、10 万人超の隊員と 541 機の航空機、それに 59 隻の艦艇をもって大規模に作戦を展開した¹⁶。しかし、仮に東日本大震災の 17 倍もの規模で被害が発生した場合、総隊員数 25 万人弱の自衛隊だけですべての被災地をカバーすることは、物理的に極めて困難であるといわざるを得ない。国内だけで対処しきれない大災害が近い将来起こり得ると予想される今だからこそ、海外からの支援を円滑に受け入れる仕組みを整備しておく必要があるといえる。

また、これまで主に支援を送る側だった日本が支援を受ける側に立ったという経験は、今後の対外支援を考える上で大きな財産となろう。「被災地」になったことで初めてわかる困難や苦労は、今後再び支援をする側に回った際に、間違いなく有益な教訓となる。

さらに、これら 2 点は「日本での受援」や「日本からの支援」だけでなく、地域全体の災害対応においても重視されるべきであろう。特にアジア地域は自然災害が多く、それらへの対応能力の向上は喫緊の課題であり、また、こうした対応能力の向上は、将来的に日本にとっても重要となることはいうまでもない。

こうした問題意識に沿って、本研究においては「日本での受援」「日本からの支援」「災害対応における地域協力」という 3 つの側面からそれぞれ政策を提言している。

第 2 節 目的

本研究の目的は、大きく分けて以下の 3 点である。

1 点目は、日本で次に起こるであろう大災害に備えて、海外からの支援を効率的かつ効果的に受け入れる仕組みを整備することである。これまでの受援に際して起こったいくつかの問題を整理しその対策を講じておくことは、次の被災者のためにもなると同時に、日本が良好な対外関係を築くことにもつながる。さらに国や地方の複数の防災関係者によれば、国内の調整や連携（国や地方、自衛隊、警察、消防など）において解決しなければならぬ問題が山積しているために、こうした海外からの支援をどう受け入れるかどうか議論は

た混乱については、内閣府から出ている次の資料を参照。「東日本大震災における災害応急対策の主な課題（2012 年 7 月）」16 頁

（http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/5/pdf/3.pdf、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日）。

¹⁶ 東日本大震災における自衛隊の活動については、参議院外交防衛委員会の調査報告書を参照。笹本浩「東日本大震災に対する自衛隊等の活動」立法と調査 317 号（2011 年）59 頁。

後回しにされ、一向に検証や対策が進んでいないようである¹⁷。そのような分野において、我々が学生という立場を生かして問題点を整理し提言を行うことは、十分に意義があるものとする。

2点目は、今回の震災で得られた知見や教訓をこれからの対外支援の場に生かすことである。日本が得た経験を今後の対外支援という形で返すことは、国際貢献という側面から見ても大変重要なことであろう。これは、海外の被災者のためになるだけでなく、震災の教訓を踏まえてより効果的な支援ができれば、日本への好感度を上げるという意味でも大きな役割を果たすことができる。

3点目は、「日本」という枠を越えて、地域全体での災害対応能力の向上を図ることである。東日本大震災を経験した日本は、受援と支援の両方の重要性を痛感した。今後は、先進国・途上国を問わず、受援と支援の双方を経験することが予想される。東日本大震災において受援を経験したことで得た教訓から、地域協力を通じていかに地域全体の「受援力」及び「支援力」¹⁸の底上げを図っていくか、そのための方策を検討していく。

第3節 対象

以上を踏まえ、本研究においては、今後の日本における受援と日本から海外への支援、そして地域協力の在り方に焦点をあてて検討する。海外からの支援はどの程度役に立ったのか（あるいは役立たなかったのか）、今後予想される首都直下型地震や南海トラフ巨大地震に備えて、海外からの支援受け入れについてどのような準備をしておくことが望ましいのか。また、実際に被災地から得られた教訓で今後の対外支援に生かせるようなポイントはこういったところなのか、地域全体で「受援力」「支援力」の底上げを図るためにはどのような施策を採るべきなのか。これらの点について、政府や自治体、関係諸機関の方々へのヒアリングを踏まえながら、今後のあるべき受援、支援、地域協力の在り方を論じていく。

なお、自然災害における対応を論じる際に国際的に用いられる **Disaster Management Cycle**（日本語では通常「災害サイクル」と訳される。図1参照）の概念では、災害発生後の緊急対応だけでなくその後の復興、防災期までを一連の流れとして取り扱う¹⁹。確かに、東北地方やフィリピンの被災地の復旧・復興、ないし今後の防災体制の向上が重要な課題であることは厳然たる事実である。しかし、大規模な災害が明日にでも日本やアジア各国を襲うかもしれないという緊急性・喫緊性に鑑みて、本研究においては主に災害発生の前

¹⁷ 内閣府防災や消防庁が出している報告書に今回の受援に関する問題の検証や今後の対策方針が記載されてはいるものの、それらが実行に移される予定は今のところない。

¹⁸ 本研究においては、「受援力」を「支援を受け入れるにあたって、その効果を最大限に高めるための環境の整備」、「支援力」を「相手にとって最も効果的であり、かつ負担の少ない支援を送るための事前の準備や対策」と定義する。

¹⁹ JICA 研究所「防災と開発－社会の防災力の向上を目指して－」（2003年）17頁。

後の動き、いわゆる事前準備（preparation）と緊急対応（emergency response）に焦点を当てて検討を進めていくこととする。



図 1 Disaster Management Cycle²⁰

第 4 節 意義

本研究のテーマについては、いくつかの先行研究が存在する。以下では、それらを「受援」「支援」「地域協力」の 3 分野に大別し、整理を行った上で、本研究の意義について述べていくこととする。

まず、受援に関する先行研究として、萬歳寛之氏による「東日本大震災における海外支援受入の問題点」においては、東日本大震災発生後の国内の受援について、救助チーム、医療チーム、物資及び寄付金、さらには受け入れに際しての外交的配慮に至るまで、問題を多角的に分析している²¹。また、片山裕氏による「東日本大震災時の国際緊急支援受入れと外務省」においては、発災当時の責任者らへのインタビューを通じて、当時のオペレー

²⁰ A2Z Disaster Management and Innovative Response Education

(<http://enziq.com/dev-server/Admire/>、最終閲覧日：2014 年 1 月 21 日)。

²¹ 萬歳寛之「東日本大震災における海外支援受入の問題点」早稲田大学社会安全政策研究所紀要第 4 号（2011 年）。

ションの全貌や今後の課題を浮き彫りにしている²²。さらに、実務家の観点からは、麻妻信一氏（当時外務省危機管理調整室長）が、当時の受援の状況や今後の課題についての検討を行っている²³。また、NGO の観点からは、緊急人道支援分野の国内 NGO を統括するジャパン・プラットフォーム（以下、「JPF」とする。詳しくは第三章参照）が出している調査報告書が、国内外の NGO による支援の成果や課題について詳しく述べている²⁴。受援に関してはこれらの他にも多くの先行研究があるため、詳しくは巻末の参考文献一覧を参照されたい。

次に、支援に関する先行研究として、日本政府と世界銀行との共同プロジェクト「大規模災害から学ぶ」においては、災害時における緊急支援調整体制の事前構築が重要であることが述べられている²⁵。また、国立国会図書館外交防衛調査室の鎌田文彦氏による「国際緊急援助—国際的ネットワークによる災害対応—」の中では、東日本大震災で日本が受けた海外からの支援や日本の国際緊急援助隊の活動を紹介しつつ、今後更に重要となる自然災害をめぐる国際緊急援助の現状と展望についてまとめている²⁶。他に、研究会として、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency : JICA）、国連人道問題調整事務所（United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs : OCHA）、日本赤十字社による「国際人道セミナー」が 2012 年に開催され、「海外からの支援を受ける立場になった経験を、今後の国内外の災害支援にどう役立てていくべきか」というテーマの下、議論が行われている²⁷。

最後に、地域協力に関する先行研究として、渡部正樹氏と村上威夫氏は、「国際人道システムの発展と東日本大震災」において、人道支援システムの整備と発展を概観し、東南アジアや東アジア地域内における災害協力について述べている²⁸。また、沖田陽介氏は、「国際都市型搜索救助に関する一考察」において、国際搜索救助活動の歴史や潮流について概観し、今後の国際搜索救助チームの効果的な派遣について述べている²⁹。他にも、外務省が委託した「災害多発国における大規模災害発生時の国際緊急援助隊の受け入れ体制につい

²² 片山裕「東日本大震災時の国際緊急支援受入れと外務省」国際協力論集 Vol.20、No.2・3（2013 年）。

²³ 麻妻信一「東日本大震災における海外からの緊急援助」国際問題 No.608（2012 年）。

²⁴ 『垣根のない連帯と共感—東日本大震災における海外からの支援に関する調査事業報告書』〔中村安秀＝石井正子編〕（JPF、2012 年）。

²⁵ 「教訓ノート 3-1 専門家チーム、NGO、NPO とボランティアによる支援と調整」『「大規模災害から学ぶ」東日本大震災からの教訓』（世界銀行、2012 年）。

²⁶ 鎌田文彦「国際緊急援助—国際的ネットワークによる災害対応—」レファレンス 735 号（2012 年）。

²⁷ JICA「東日本大震災の経験に学び、より良い国際人道支援の提供国に」
（http://www.jica.go.jp/topics/news/2012/20120720_01.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日）。

²⁸ 渡部正樹＝村上威夫「国際人道システムの発展と東日本大震災」世界法学会・世界法年報第 32 号（2013 年）。

²⁹ 沖田陽介「国際都市型搜索救助に関する一考察」地域安全学会論文集 No.19（2013 年）。

て」の調査報告書では、災害対応に関する様々な制度構築について概観し、あらゆる状況に対応可能な平時からのネットワーク構築や調整、派遣体制の整備を行っていくことの重要性について述べている³⁰。

このように多くの先行研究がすでに行われている中で、学生 7 名からなるワークショップ C が本研究を行う意義は、以下の 2 点に集約される。

1 点目は、被災自治体をはじめ現地の「生の声」を多く聞いたことで、より被災地目線に立った内容の政策を提言していることである。本研究では、東北大学に所属しているという地の利を生かして、精力的に被災地を回り、多くの貴重な意見を反映させている。

2 点目は、「東日本大震災の教訓を次に生かす」という抽象的なテーマを、「受援」「支援」「地域協力」という 3 つの側面から俯瞰的に捉え直したことである。それぞれを「相手国から日本」「日本から相手国」というように一方向での分析対象として終わらせるのではなく、あくまでもこれら 3 点をセットとして捉えることで、相乗効果の創出を狙っている。

³⁰ アンジェロセック社『「災害多発国における大規模災害発生時の国際緊急援助隊の受け入れ体制について」調査研究報告書』（2013 年）。

第一章 東日本大震災時の海外からの支援受け入れ状況

2011年3月11日に発生した東日本大震災において、日本は阪神・淡路大震災を超える多くの海外支援を受けた。外務省によると、日本政府に対して支援を表明した国と地域は163、国際機関は43であり、うち128の国・地域・機関から物資・寄付金を受領している。また、救助チームなどの人的支援においても24の国と地域から支援を受けた³¹。

さらに、今回の震災では国を介さない支援も多く、そのような場合も考慮すると、支援を提供した国及び地域の合計は174に達する³²。このことから、いかに日本が多くの支援を受けたかが分かるだろう。

本章では、これらの東日本大震災当時の海外支援受け入れ状況について、金銭的支援、人的支援、物的支援に分けて記述する。以下からも分かるように、大規模自然災害時には、世界中の政府、国際機関、NGO、個人といった様々な主体から、様々な形の支援が殺到することが容易に想像できる。

第1節 金銭的支援

金銭的支援は、174の国と地域から合計約1,640億円もの支援を受けた。支援主体別件数で見ると、政府・国際機関からは143件、それ以外からの支援は約1,250件となっている³³。このことから分かるように、今回の震災では政府以外からの支援（たとえば海外NGOや企業など）が非常に多いということが分かる。

また、支援件数のうち日本の政府開発援助（Official Development Assistance : ODA）対象国の件数が3分の1程度含まれており、これまでの日本の支援に対する恩返しという意味合いも多分に含まれていたと考えられる³⁴。

第2節 人的支援

2-1 搜索救助チーム

主に、搜索救助チームは政府経路によって送られる。今回の震災で、日本政府は最終的に17の国と地域から救助チームを受け入れた。

救助チームの受け入れ先は、総務省消防庁や警察庁が各県及び市町村と協議することに

³¹ 外務省「報道資料：各国・地域等からの緊急支援」
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>、最終閲覧日 2013 年 12 月 10 日)。

³² 国際開発センター・前掲注 2)・18 頁。

³³ 国際開発センター・前掲注 2)・18 頁。

³⁴ 外務省「報道資料：日・モルディブ外相会談及び中野外務大臣政務官主催昼食会」
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/1/0118_03.html、最終閲覧日 2013 年 12 月 10 日)。

よって決定されており、実際の具体的な受け入れ先は図 2 のようになっている。早いチームでは震災の翌日に到着しており、活動期間はおおむね 3 日から 1 週間程度であった。予定されていた支援内容は倒壊した建物などからの捜索救助であったが、被害の大半が津波によるものであったため、瓦礫の撤去や遺体捜索が主な活動となった。また、インドやスリランカからは、瓦礫除去などを行う支援隊を受け入れており、復旧支援活動に協力してもらう場合もあった。

2-2 医療チーム

日本政府に対して、30 カ国以上の医療支援の申し入れがあった。それに対して、日本政府は被災地のニーズとマッチングを行い、最終的に 4 カ国（イスラエル、ヨルダン、タイ、フィリピン）の支援を受け入れた。その中でも特に大規模であったのはイスラエルであった。53 名から成るチームで来日し、診療などの医療行為だけではなく、帰国時には高価な機材を自治体に寄付するなど、大掛かりな支援活動を行った³⁵。

また、フィリピンチームは被災者に対して、主に「心のケア」等を目的とした医療活動を実施した³⁶。この支援が特徴的であったのは、主に在日フィリピン人を対象としていたところであり、単なる支援というだけでなく、自国民の保護という意味合いを大きく含んだものであった。他の 2 カ国（ヨルダン・タイ）も、小規模ながらも日本人医師等と協力をして、エコノミー症候群の治療やカウンセリングなどに従事した。

2-3 NGOなどによる支援

今回の震災では、海外 NGO による支援も多く行われた。日本政府が把握しているだけでも 16 カ国 43 の NGO 団体が来日しており、被災地において支援活動を行った³⁷。主に海外 NGO の窓口になったのは、日本の NGO である JPF、国際協力 NGO センター（Japan NGO Center for International Cooperation : JANIC）であった。海外 NGO は、2 つの日本の NGO を通じて、カウンターパート³⁸を探すほか、被災地の情報提供を受けた。また、すでに日本にカウンターパートを持っている NGO は、その相手に自ら連絡を取り救援活動を行っていた。

³⁵ 外務省・前掲注 31)。

³⁶ 外務省「フィリピン医療支援チーム活動概要」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/iryou_philippines.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)。

³⁷ 外務省・前掲注 31)。

³⁸ 「カウンターパート」とは、共同で支援活動を行う現地スタッフのことである。ここでは、日本の NGO などを指す。

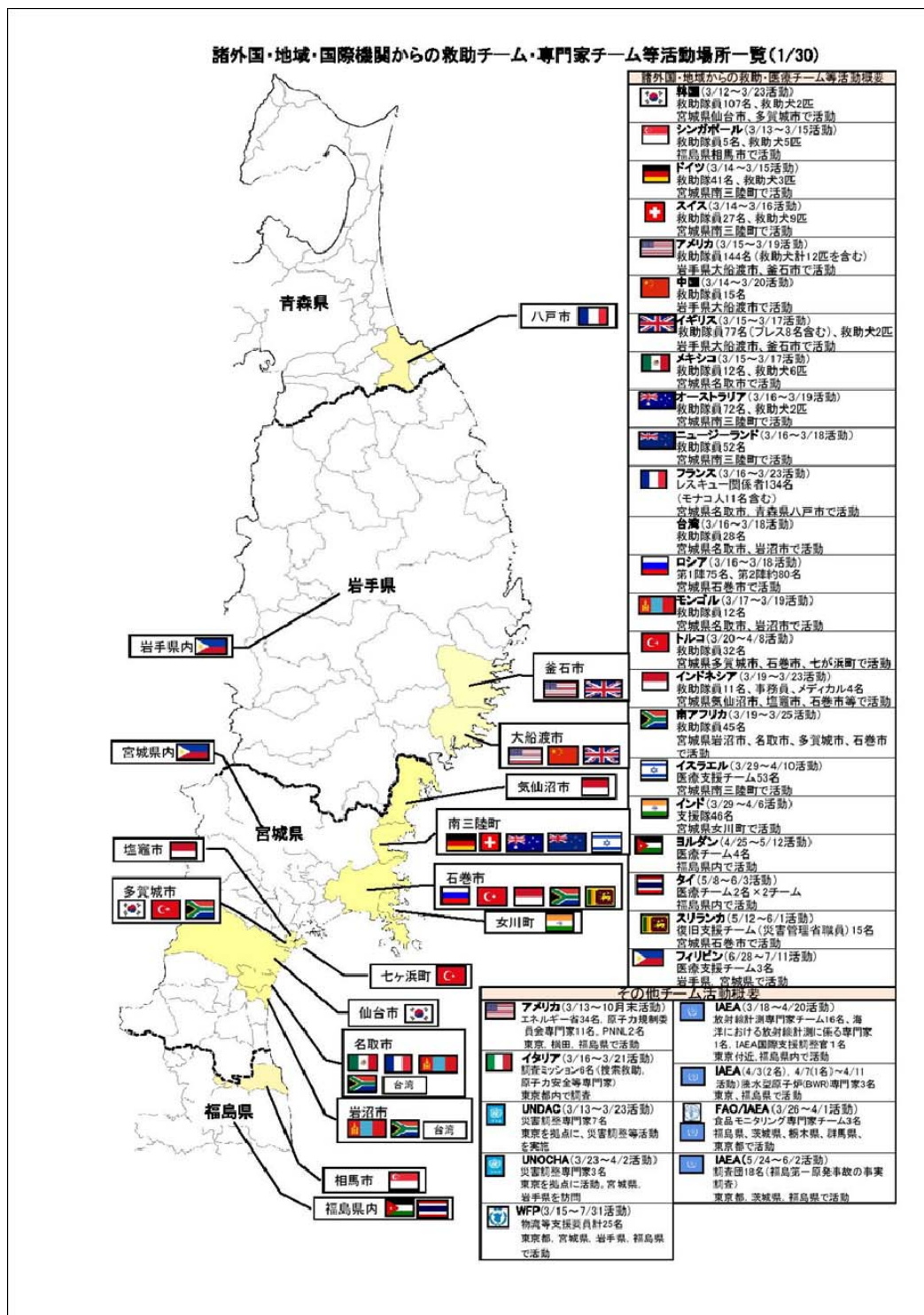


図2 諸外国・地域・国際機関からの救助チーム等活動場所³⁹⁾

³⁹⁾ 外務省「諸外国・地域・国際機関からの救助チーム等活動場所(平成24年1月30日現在)」

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/katudouitizu.pdf>、最終閲覧日:2014年1月20日)。

2-4 軍による支援

東日本大震災では、在日米軍が自衛隊と協力し大規模な支援活動を行った⁴⁰。震災が発生した3月11日夜、日本政府は駐日米国大使に対して、在日米軍による支援を正式に要請した。これを受け、最大時には人員約24,500名、艦船24隻、航空機189機を投入するという大規模な支援活動「トモダチ作戦」が実施された。

地震・津波に対する支援は、空母等を利用した非常食の輸送、捜索救助活動、港の障害物除去作業、海兵隊強襲揚陸艦による孤立した島への給電車や給水車の輸送、海外救助チームへの三沢飛行場の提供、大型輸送機によるガソリン給油車や医療品の空輸、仙台空港の復旧活動など多岐にわたった。

また、原発事故に対する支援では、消防車2台及びポンプ5基の輸送や提供、防護服とマスク99セットの提供、ホウ素約9tの輸送や提供、海兵隊の放射能対処専門部隊約150名の派遣、無人偵察機の撮影した写真の提供などが行われた。

米軍以外についても、オーストラリア軍が輸送機を用い、日本国内での輸送支援を行うと共に、福島第一原子力発電所の冷却に必要な特殊ポンプを緊急輸送した⁴¹。

2-5 国連調整チーム

東日本大震災は、OCHAが先進国の災害において本格的に国連災害評価調整チーム（United Nations Disaster Assessment and Coordination Team : UNDAC）⁴²を派遣した初めてのケースとなった⁴³。OCHAとは、様々な自然災害・紛争の場において国際人道支援活動の総合調整を行う国連機関であり、被災国の政府が機能しないときは特に中心的な役割を果たしている。しかし、東日本大震災においては、日本自身に調整力があり、国連による調整は不要と考えられていたため、国際社会への情報発信と、海外支援受け入れに関する日本政府へのアドバイスが主な活動となった⁴⁴。

具体的には3月14日から10日間、7名から成るUNDACチームを東京に派遣し、日本政府の発表する公式情報をはじめとする、各種様々な報道から集めた情報を基に、毎日国際社会へ情報発信を行っていた⁴⁵。

⁴⁰ 外務省「2011年8月29日：東日本大震災に係る米軍による支援（トモダチ作戦）」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/operation_tomodachi.pdf、最終閲覧日：2014年1月19日）。

⁴¹ 外務省・前掲注31）。

⁴² UNDACとは各国や国連機関の災害対応の専門家から編成されるチームで、発災直後にOCHAによって被災地に派遣される。主な任務は国際支援の調整という観点で被災国政府を後方支援することである。これについて、渡部＝村上・前掲注28）論文、201頁を参照。

⁴³ 2005年のアメリカで起こったハリケーン・カトリーナに対して、3名からなる小規模チームが送られている。

⁴⁴ 「大災害と国際協力」研究会『大災害に立ち向かう世界と日本―災害と国際協力―』（佐伯印刷社、2013年）60頁。

⁴⁵ OCHA「東日本大震災とOCHA」

他にも国際機関として、物資輸送のために、国連世界食糧計画 (World Food Programme : WFP) や原発事故対応のため国際原子力機関 (International Atomic Energy Agency : IAEA) 専門家チームなどを受け入れた。

第3節 物的支援

物的支援は、73 の国と地域から 305 件の支援を受けた。支援主体別の内訳は、政府・国際機関による支援が 154 件、それ以外による支援が 151 件となっている。支援内容の内訳は、食料・飲料 104 件、支援物資 158 件、燃料 14 件、サービス（通信・運搬など）39 件、原発事故対応 34 件となっており、具体的にはテントや毛布、食料（カップラーメンや缶詰）、水、ソーラーランタンなどの支援を受け入れている⁴⁶。

海外からの物的支援は、海外政府や国際機関の場合、大半は日本の外務省を通して行われる。一方、NGO 及び団体による支援は日本支部を利用したり、JPF や日本財団等を経由して行われたものもあった。また、直接被災地に送るなどの手段も見受けられた。

(<http://staging-01.unocha.org/japan/activitiespriorities/great-east-japan-earthquake>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)。

⁴⁶ 国際開発センター・前掲注 2)・35 頁。

第二章 海外からの支援受け入れ体制の構築

第一章でも述べたように、東日本大震災において日本は多くの支援を受け入れた。そのほとんどが純粋に人道的な目的で日本に送られており、実際に多くの支援が有効であった。しかし、一方で、受け入れる中で様々な問題が顕在化したのも事実である。日本では、近い将来、首都直下型地震や南海トラフ巨大地震などによる壊滅的な被害が発生することがすでに予想されている。これらの被害は日本だけでは対処できないものであり、そのときは必ず海外支援を受け入れる必要性が生まれるだろう。そのためにも、それらの災害に備えてさらなる受援体制の構築が日本にとって今、急務となっている。

本章では、今後に向けてより良い受援体制を構築していくために、東日本大震災において得られた受援に関する教訓を精査し、政策提言を行う。第1節では現状分析として、東日本大震災を含め、日本がこれまでどのように海外支援を受け入れてきたかを概観する。そして、第2節で東日本大震災において顕在化した問題点を抽出・分析した上で、第3節において政策を提言する。

第1節 現状把握

1-1 阪神・淡路大震災時の海外支援受け入れ

戦後、日本が自然災害において本格的に海外支援を受け入れたのは、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災が最初である⁴⁷。発災当初は、言語や文化の違いや国内の人材で足りるとの認識から、海外の支援を必要としない旨を伝えていた。しかし、相手側の熱意もあり、18日の閣議によって海外支援を積極的に受け入れることが決定された。その結果、最終的には44の国と地域から支援を受け入れることとなった⁴⁸。しかし、当時は海外支援を受け入れることを全く想定していなかったため、受け入れ態勢が整っておらず、現場でのミスマッチが多発するなど混乱をもたらす結果となった⁴⁹。

1-2 阪神・淡路大震災の教訓を生かした受け入れ体制の構築

阪神・淡路大震災で海外支援を効率的に受け入れることができなかった反省から、その後の1995年6月及び12月に、防災分野の基本法である災害対策基本法に海外支援受け入

⁴⁷ 戦前では、1923年の関東大震災において、40カ国に及ぶ国々による大規模な救援活動が行われた。

⁴⁸ 内閣府「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」

(http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/1-4-4.html、最終閲覧日：2014年1月8日)。

⁴⁹ その時の詳しい状況は、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構「東アジアの災害対策協力のあり方」(2012年3月)に記述されている。

れに関する事項が盛り込まれた⁵⁰。これは、今まで法制度の中に全く位置付けがなされていなかったところからの転換という意味でとても大きなものであった。また、同年 7 月に防災分野の最上位の計画である防災基本計画の改定が行われ、その中で海外からの支援受け入れに関する規定が新たに設けられた。以下の抜粋は、防災基本計画の海外支援受け入れに関する規定の一部である。このように海外支援の受け入れ方などの規定が盛り込まれることによって、海外支援受け入れに関する基本的な考え方が構築されるに至った。また、それを受ける形で、1998 年には関係省庁申し合わせで各省庁の役割や支援受け入れの手続きが規定され、海外支援受け入れに関する実際の体制が整備されることとなった⁵¹。

さらに、2009 年には緊急災害対策本部マニュアルの改訂が行われ、大規模災害時に災害対策基本法に基づいて設置される緊急災害対策本部の中に、海外支援受け入れ調整班（通称 C7 班）を置くことを規定した⁵²。C7 班の業務内容は主に、①支援受け入れの検討、②受け入れ決定後の関係省庁との連絡調整の 2 つであり、海外支援受け入れの中心的役割を担うこととなっている。

3 海外等からの支援の受入れ

- 外務省は、外交ルートにて海外等から支援の申し入れがあった場合には、非常本部等にその種類、規模、到着予定日時、場所等を通報するものとする。
- 非常本部等は、被災地方公共団体及び関係省庁の状況等を勘案し、支援の受け入れの可能性について検討するものとする。
- 非常本部等が支援の受け入れを決定した場合、関係省庁は、あらかじめ定めた対応方針に基づいて、海外等からの支援の受入計画を作成するものとし、非常本部等は、作成された同計画の内容を被災地方公共団体に提示するものとする。
- 外務省は、作成された受入計画の内容について、支援を申し入れた国・国際機関等に通報するものとする。その後、関係省庁は、同計画に基づき、当該海外等からの支援を受け入れるものとする。
- 非常本部等は、支援を受け入れないと決定した場合、被災地方公共団体及び関係省庁にその旨を連絡するものとする。外務省は、その決定を速やかに関係国・国際機関等に通報するものとする。

出典：防災基本計画⁵³（第 2 編第 2 章第 10 節）

⁵⁰ 災害対策基本法の第 8 条 2 項 16 号及び第 109 条の 2 がそれにあたる。

⁵¹ 内閣府「緊急災害対策本部（被災者生活支援特別対策本部）における C7 班（海外支援受け入れ調整班）の活動」2 頁

（<http://www.bousai.go.jp/oukyu/higashinihon/6/pdf/naikakufu1.pdf>、最終閲覧日：2013 年 12 月 16 日）。

⁵² 渡部＝村上・前掲注 28）論文・205 頁。

⁵³ 内閣府「防災基本計画」62 頁

（http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/20111227_basic_plan.pdf、最終閲覧日：2013 年 1 月 8 日）。

1-3 東日本大震災当時の受援体制

本項では、実際に東日本大震災においてどのように海外支援を受け入れたのかについて概観する。東日本大震災では日本経済団体連合会（経団連）を通じた海外企業による支援や姉妹都市による直接的な支援など様々な支援経路が存在したが、ここでは主に政府経由で入ってきた支援について取り上げる。

1-3-1 受け入れ方針

海外支援受け入れについて、全体を通して「国際的に支援要請のアピールはしないが、援助オファーがあれば、現地ニーズとのマッチング及び受け入れ団体を確認した上で受け入れる。」⁵⁴という方針が採られた。

1-3-2 海外支援受け入れに関する情報発信

諸外国が日本を支援するために必要な現地の人道状況や支援ニーズなどの情報は、主に国際機関である OCHA によって派遣された UNDAC、そして外務省を通して国際社会に向けて発信された⁵⁵。

1-3-3 受け入れの流れ

政府経由での支援受け入れの窓口となったのは主に外務省であった。外務省は在外公館や在京大使館を通じて、相手国からの支援の申し出を受け、それを内閣府に設置された緊急災害対策本部の C7 班に通報し、C7 班が被災地のニーズとのマッチング、受け入れ先などとの調整を行った上で受け入れの可否を決定した。図 3、図 4 は物的支援、人的支援を実際にどのような流れで受け入れたのかについて表したものである。

C7 班は 3 月 11 日の 22 時頃に官邸危機管理センターに設置され、当初は内閣府（防災担当）参事官補佐以下、外務省、法務省、消防庁の職員の計 4 名で業務を開始したが、その後、順次体制を拡充しながら最大 16 名での活動を行った⁵⁶。

また、受け入れる前段階において、厚生労働省は外国人医師が医療活動ができるように医師法関連の通達を出すなど、通達や通知、事務連絡などを手段として様々な規制緩和が各省庁によって行われた⁵⁷。

⁵⁴ 東日本大震災発生時に外務省緊急・人道支援課課長であった河原節子氏へのヒアリングより。

⁵⁵ 渡部＝村上・前掲注 28) 論文・204 頁。

⁵⁶ 内閣府・前掲注 15) 3 頁。

⁵⁷ 片山・前掲注 22) 論文・50 頁。

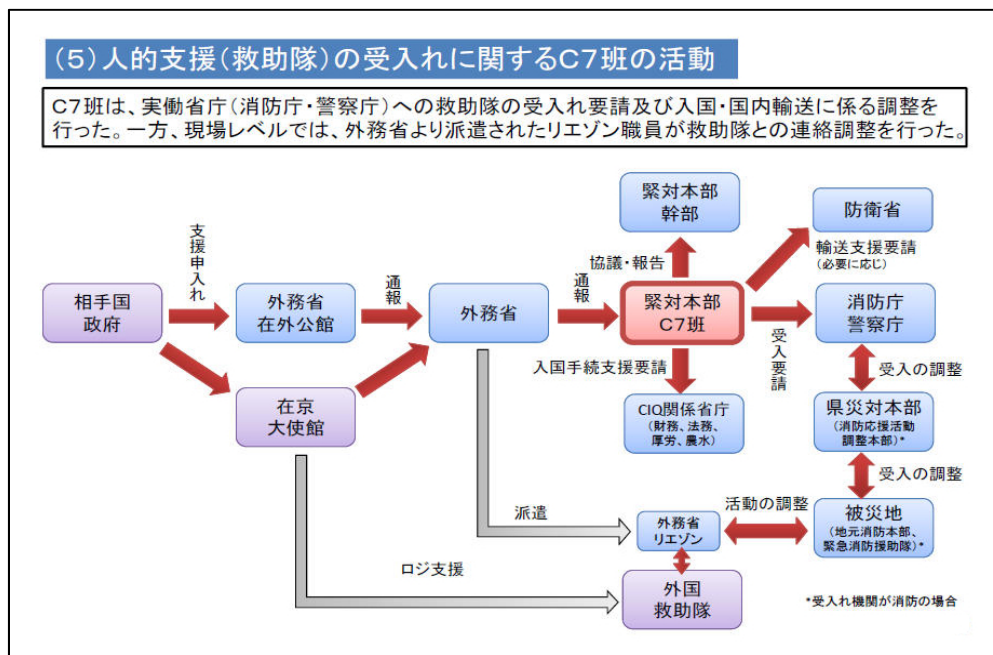


図3 人的支援に関する「緊急災害対策本部（被災者生活支援特別対策本部）におけるC7班（海外支援受入れ調整班）の活動」⁵⁸

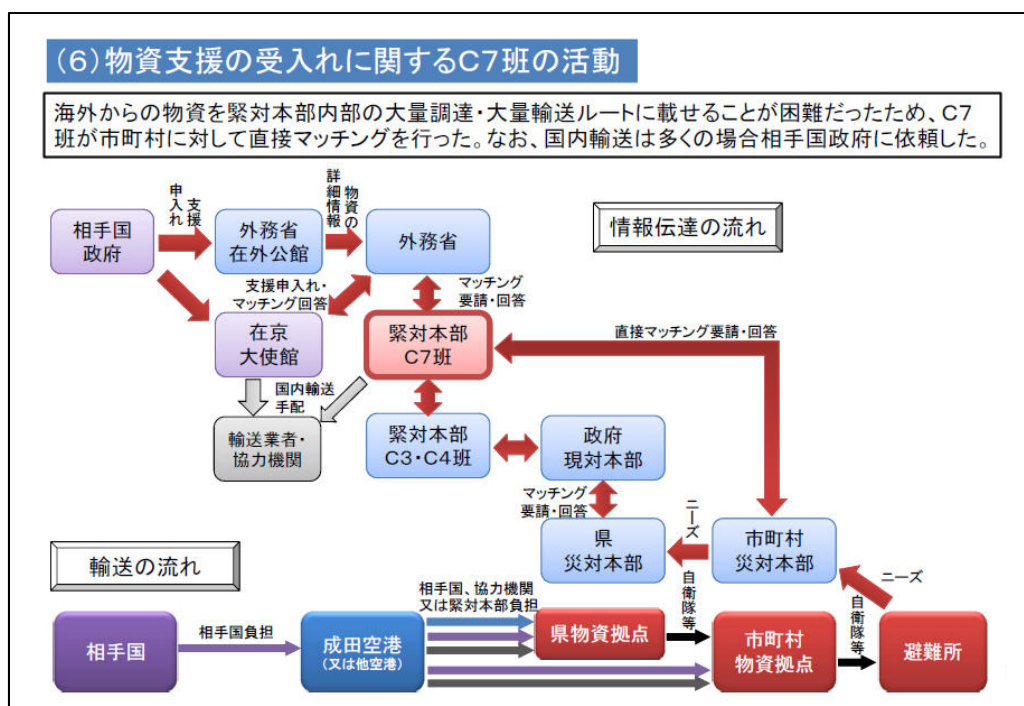


図4 物的支援に関する「緊急災害対策本部（被災者生活支援特別対策本部）におけるC7班（海外支援受入れ調整班）の活動」⁵⁹

⁵⁸ 内閣府・前掲注51）・6頁。

⁵⁹ 内閣府・前掲注51）・7頁。

第2節 分析と課題抽出

本節では、ヒアリングや資料分析によって抽出した、東日本大震災における海外支援受け入れによる問題点を挙げ、その問題の背景について3つの観点から考察を行う。第1に、海外からの支援の受け入れ基準とその適用に問題はなかったか、第2に、被災地のニーズに関する海外への情報発信は十分であったか、そして第3に、国内の受援体制に不備はなかったか、である。

2-1 浮かび上がった問題

第1節で触れたように、阪神・淡路大震災後の受援体制の構築によって、実際に東日本大震災では受援能力の大きな向上が見られた。特に、法律や計画の中に海外支援受け入れが明記されたことによって、あらかじめ政府の中で支援受け入れが想定されていたことは大きな進歩であったといえるだろう。その結果がC7班を中心とした支援受け入れ体制の構築であった。また、災害救助犬や外国の医師による医療行為の一部容認などの規制緩和についても、発災直後に行われる措置もあったなど阪神・淡路大震災の時と比べて迅速な対応がとられた⁶⁰。

しかし、法体制を構築した上で、本格的に海外支援を受け入れたのは今回の東日本大震災が最初であったため、特にその運用面での問題点、また、法体制に関しても問題点が顕在化したのも事実である。私たちは、ヒアリング及び資料分析から以下の5つの問題点に着目した。

2-1-1 不必要な支援の受け入れ

ほとんど全ての支援物資を受け入れた結果、粗悪な古着や腐った缶詰など、そもそも支援物資としては使用することができないものや、硬水やオイル漬けの鰯^{にしん}の缶詰など日本人の口には合わないものなど、決して必要とはいえない支援も受け入れてしまうこととなった。それは結果的に被災地の負担につながってしまった。これらの支援は、外国からせっかく送られてきたものであるということから、被災者に配るのではなく、市職員が自ら使用するなど簡単には処分することができず、また、処分するにしてもかなりの手間がかかった⁶¹。

2-1-2 ニーズとのミスマッチ

東日本大震災では、被害の大半が津波によるものであったため、瓦礫の下から生存者を

⁶⁰ たとえば医療行為の一部容認は、阪神淡路大震災では発災6日後であったが、東日本大震災では発災3日後に行われている。また、災害救助犬の検疫に関する規制緩和は発災日に実行されている。

⁶¹ 宮城県女川町職員の方へのヒアリング（2013年10月22日）、宮城県岩沼市職員の方へのヒアリング（2013年10月28日）より。

助け出すような搜索救助のニーズは少なかった。しかし、海外の救助チームの装備は、地震による被害を想定した都市型搜索救助のものであったために、力を最大限に発揮することができなかった⁶²。

また、被害が広範囲にわたるため、海外の救助チームには「自己完結性」⁶³を有してることが求められたが、燃料や移動手段を被災地に頼るチームが存在するなど、多くの国が不完全であり、これらの行為は被災地に負担がかかってしまうことになった。

2-1-3 受け入れの法体制及び計画の不備

阪神・淡路大震災の時と比較して、海外支援に対する基本的な考え方が規定されるなど、改善した部分があったことは上記で触れた。しかし、それは国として、省庁としてどのように動くのが主な内容となっており、他の主体（たとえば地方自治体や NGO など）に関しては個別具体的な記載がほとんどなされていなかった。そのため、それらの主体が、海外からの支援に関して十分に対応することができなかった。

2-1-4 情報発信の不足

政府による情報発信が不足していたために、不必要な支援を受け入れる結果となってしまった。また、発災初期段階においては、そもそも被災自治体の壊滅的な被害及び交通通信手段の遮断から、被災地の情報収集が困難であった。さらに、発信主体が外務省であったため、多少は支援国に対する外交的配慮もせざるを得ず、これが結果として被災地への負担につながったことは否めない。

2-1-5 海外からの支援に対する情報の不足

相手国がどのような支援物資を送ることができ、どのような能力・装備を持った支援チームが存在するのかについての情報が不足していたため、想定とは異なった支援も多く、現場に混乱をもたらすこととなった。

2-2 国際支援の受け入れ基準

東日本大震災において、人的支援では海外の救助チームの自己完結性の欠如や被災地のニーズとのミスマッチ、物的支援においては不必要な支援の受け入れなどの問題が起こったことは本章 2-1 において触れた。本章 2-2 では、それらの問題に対して受け入れ判断基準という観点から分析を行う。

東日本大震災においては、基本的に支援を断るのではなく、すべて受け入れる方向で調

⁶² 「都市型搜索救助」とは、崩壊した建物の中に取り残された要救助者を、搜索犬や音響探知機等を用いて搜索し、コンクリートの破砕等を通じて救出する活動である。

⁶³ 「自己完結（自己完結性）」とは、食料や宿泊場所、移動手段、通訳などを自分たちで確保することであり、被災地において支援者に求められる能力である。

整を行ったとされている⁶⁴。実際にその中には、不必要な支援も含まれており、結果的に必要、不必要の選別がなされていなかった。そのため、以下では実際にどのような判断基準で支援受け入れを行っていたのかに焦点を当てて分析を行っていく。

2-2-1 東日本大震災当時の受け入れ基準の根拠とその内容

まず、海外支援の受け入れ基準に関して、東日本大震災当時の法律及び計画における根拠規定と受け入れ基準の内容を確認する⁶⁵。

(1) 災害対策基本法⁶⁶

「海外からの防災に関する支援の受け入れに関する事項」については、国及び地方公共団体が災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するために特に実施に努めなければならない事項とされている。その意味で、海外からの支援の受け入れについての判断を行うことは、法体系上も災害時における国及び地方公共団体の責務の一つとして位置付けられているといえる。しかし、災害対策基本法が規定するのはこの点に留まっており、どのように判断の受け入れを行うのか、特に、具体的にどのような基準を設定して受け入れの適否を判断するべきかといった点については明示されていない。

(2) 防災基本計画

日本における防災分野の最上位の計画は防災基本計画であるが、その第2編第1章第5節9において、海外などからの支援について、即座に到着が可能であるか、そして被災地などに過大な負担をかけない自己完結型であるかなどの情報を事前に収集しておく旨が記述されている⁶⁷。そのため、直接的には明示されていないものの、この即座に到着するのか、そして、自己完結性は十分であるのかの2点については受け入れ時に配慮すべき点であることが分かる。

(3) 防災業務計画

防災業務計画は、防災基本計画を基に作成される各省庁の防災計画である。その中で、海外支援受け入れに対して一定の基準を設けているのは、厚生労働省防災業務計画のみであった。

具体的には、医療チームと、医薬品の受け入れについての見解が第2編第3章第6節に示されている。医療チームに関しては、基本的に国内での対応を基本とするが、災害の規模が著しく大きい場合や日本にはない治療技術が必要な場合に、自己完結的に活動が可能

⁶⁴ 片山・前掲注22) 論文・51頁。

⁶⁵ この点につき、法制度についての詳細な分析は本節2-3で行うこととする。

⁶⁶ 災害対策基本法 第8条2項16号。

⁶⁷ 内閣府・前掲注53) 計画・31頁。

なチームを受け入れるとされている。医薬品の場合には、医療チームと同様、基本的には国内で対応するが、外国にのみ存在する医薬品等を使用する必要がある場合には、受け入れるものとしている。

2-2-2 東日本大震災時における海外支援の受け入れの現状

(1) 全体としての方針

以上の受け入れ基準を実際に適用していく段階では、全体を通して「国際的に支援要請のアピールはしないが、援助オファーがあれば、現地ニーズとのマッチング及び受け入れ団体を確認した上で受け入れる。」⁶⁸という方針が採られた。そのため、必ず全ての支援について検討を行い、基本的にはニーズが被災地にあるかによって受け入れの可否の決定を行ったとされている。しかし、一方でニーズがなくても受け入れた場合もあり、統一的な対応はなされなかったようである⁶⁹。

(2) 搜索救助チーム

基本的にはニーズが被災地にあるかどうかによって受け入れを決定した。搜索救助チームについてはニーズとのマッチングが上手くいかなかった数チームを除いて、要請があった大半のチームを受け入れている。河原節子氏（当時外務省緊急・人道支援課課長）によると、特に能力などによって基準は設けず、また支援要請が来た国から順番に検討しており、優先順位を設けることもなかったということである。しかし、最低基準として、救助チーム自らが燃料や水・食料などを携帯する「自己完結性」の徹底を要請し、必要な装備や携行品に関するチェックリストを送付してその徹底を図った⁷⁰。

(3) 医療チーム

前述の通り、医療チームは、厚生労働省の防災業務計画に、「基本的には国内で対応するものの、災害の規模が著しく大規模である場合、治療について外国にしかない特殊な知見を必要とする場合等には、必要に応じ、自己完結的に活動できる外国からの医療スタッフを受け入れるものとする」と記述されている。東日本大震災においても、それに沿った形で被災自治体などへのニーズ調査を行い、最終的に4カ国の支援受け入れを決定した⁷¹。ただし、今回の災害の主たる被害の原因が津波であったため、地震被害の時とは異なった医療ニーズが求められ、必ずしもニーズにマッチしたものとはならなかった場合もあった⁷²。

⁶⁸ 河原節子氏へのヒアリングより。

⁶⁹ 岩手県大船渡市大船渡地区消防組合消防本部職員の方へのヒアリングでは、「受け入れを了承する前に外務省から送るとの電話があった。」との回答を得た。

⁷⁰ 麻妻・前掲注23) 論文・46-47頁。

⁷¹ 萬歳・前掲注21) 論文・72頁。

⁷² イスラエルは脳外科の手術ができるレベルで支援に来たが、実際に必要とされたのは老人への慢性疾患への対応や避難生活に伴うメンタル面への対応であった。

(4) 国連機関

国連機関も捜索救助チームと同様、ニーズがあれば受け入れを行うという方針であった⁷³。しかし、あくまでも日本政府の補助的な役割を果たすという面が強く、活動は限定的なものとなった。

(5) 海外 NGO

政府は海外 NGO の受け入れに対しては否定的であったと考えられる。実際に、2011 年 3 月 17 日付で発表された OCHA のシチュエーションレポートの第 6 報では、日本政府の声明を引用する形で、海外 NGO の被災地での活動は状況が改善されるまで控えてほしいとのメッセージが發せられている⁷⁴。また、もし来日する場合には、国内の協力者とともに行動するか、もしくは事前に JPF に連絡を取り調整することが望まれていた。

(6) 物資

基本的にすべて受け入れる方向で調整を行った⁷⁵。しかし、救援物資を事前の調整なく送付することは控えてほしいとの声明を發表している。また、一部の国には支援物資が到着した後の保管と現地までの輸送を要請した場合も存在した。

2-2-3 課題抽出

本章 2-2-1 より、東日本大震災当時において、医療チーム及び医薬品を除けば、海外支援受け入れについて特に具体的な基準を定めた法律や計画は存在していない。相手国の自己完結性や支援到着までの時間に関する情報収集は行うようになってはいるものの、その情報をどのように利用するかまでの記述は存在しなかった。

実際に東日本大震災での海外支援受け入れの方針は、「援助オファーがあれば、全ての支援についてニーズとのマッチングを行う」ということであり、支援を受け入れる前に、受け入れ基準を明確にした上で支援内容を具体的に指定するということを行わなかった。そのため、支援物資の数量、中身、スペック等のコントロールが難しくなり、結果的に不必要な支援が混在してしまったと考えられる。また、基準を指定せず、全ての支援オファーに対してニーズとのマッチングを行うことは、多くの時間を要し、結果的には政府、被災地両方の負担となってしまった。

さらに発災初期の段階では、被災自治体が壊滅的なダメージを受けている場合が多く、ニーズに基づいてマッチングさせることが事実上不可能であり⁷⁶、今回の受け入れ方針自体

⁷³ 河原節子氏へのヒアリングより。

⁷⁴ OCHA 「Situation Report Vol.6」

(http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8353B696BD3AF80CC12578560045B420-Full_Report.pdf、最終閲覧日：2013 年 12 月 16 日）。

⁷⁵ 片山・前掲注 22) 論文・50 頁。

⁷⁶ 内閣府・前掲注 51) ・10 頁。

が完全には機能しなかったといえるだろう。

このことから、受け入れ基準が明確化されていなかったことが、本節 2-1 で挙げたような問題の発生原因の一つということができ、特に、ニーズの把握が困難な発災初期段階において、より顕著であったと考えられる。そのためこの部分について解決を図ることにより、より被災地の負担を軽減することにつながると考えられる。

2-2-4 海外の災害多発国における受け入れ基準

ここでは、過去に海外支援を受け入れた災害多発国に関して、どのような受け入れの基準を設けているかについて概観する。その上で、日本にとって参考となる点を抽出する。

(1) インドネシア⁷⁷

災害発生後、国家防災庁が関係機関とともに緊急アセスメントを行うことによりニーズを把握し、必要な場合には他国に対してリストの形で必要とされるものを示すとされている。また、他国から支援の申し出があった場合には、ニーズを満たすか確認したうえで、早く申し出があった国から受け入れを行う方針となっている。そして、リストの項目をすべて満たした段階で、新たに国際支援は受け入れないこととなっている。

細かい要請事項としては、医薬品の期限が切れていないことや適切な保管方法であること、イスラム文化や現地災害対応機関のシステムを考慮した活動などが挙げられる。

(2) トルコ⁷⁸

法的に規定している基準はないものの、救助チームの能力を重視する観点から、国際搜索救助諮問グループ (International Search and Rescue Advisory Group : INSARAG)⁷⁹などの国際基準が実質的な判断基準となっている。また、医薬品に関しては、受け入れに厳しい条件を付けており、原則国内で調達することとなっている。一方で、野戦病院の建設機材や医療器材については、トルコ国内の基準に適していることを条件として、積極的な受け入れがなされている。

⁷⁷ アンジェロセック社『「災害多発国における大規模災害発生時の国際緊急援助隊の受け入れ体制について」調査研究報告書』6-8 頁、15 頁（2013 年）。

⁷⁸ アンジェロセック社・前掲注 77) 報告書・51-53 頁。

⁷⁹ INSARAG とは、OCHA のもとに置かれた搜索救助チームのネットワークである。対象は主に都市部での地震災害であり、被災国の負担や救助チームの殺到による現場の混乱を軽減し、救援活動を効率化することを目的としている。

(3) タイ⁸⁰

過去に共同で活動した経験などが重視されており、そのため平時より関係のある国や団体を優先して受け入れることとなっている。一方で、支援申し出の速さや IEC 検定⁸¹取得状況は特に考慮される事項とはなっていない。

(4) フィリピン⁸²

2カ所以上の地域が被災し、災害対策委員会である国家防災協議会が災害対応にあたること、海外支援を要請する一つの基準となっている。受け入れ基準としては、調査によって特定されたニーズを満たすための支援を優先的に受け入れることとなっており、ASEAN 地域からの支援であることや IEC チームであることなどは特に考慮される事項となっていない。

(5) パキスタン⁸³

現場でのニーズを満たす救助チームを受け入れるとされている。一方で、外交上の関係性などは特に考慮される事項とはなっていない。特段の要請事項は持ち合わせていないものの、国内における輸送や物資調達などは基本的に自己完結性であることが望まれている。

(6) 中国⁸⁴

海外からの支援受け入れに対して、特段の規定は設けられていない。

(7) ニュージーランド⁸⁵

法的に規定している基準はないものの、クライストチャーチ地震に対する同国の民間防衛緊急事態管理庁の対応に関するレビュー文書内において、ほとんど貢献しない支援や、被災地での活動を妨げる可能性のある支援については、丁重に断るべきであるという見解がなされている。そのような支援を受け取ることは被災地への負担だけではなく、当該国との友好関係を悪化させる原因となるとしている。

以上より、海外支援の受け入れについて具体的な基準を設けているかは、国によって様々であることが分かる。これは、各国の災害対応能力及び平均的な災害の規模等様々な問題が関係するからであると考えられる。しかし、一方で多くの国においては、具体的な判断

⁸⁰ アンジェロセック社・前掲注 77) 報告書・18 頁。

⁸¹ IEC 検定とは、各国の救助チームの能力を、INSARAG ガイドラインやチェックリストに従い、「軽・中・重」の3段階に分類するものである。

⁸² アンジェロセック社・前掲注 77) 報告書・29 頁。

⁸³ アンジェロセック社・前掲注 77) 報告書・39 頁－44 頁。

⁸⁴ アンジェロセック社・前掲注 77) 報告書・57 頁。

⁸⁵ アンジェロセック社・前掲注 77) 報告書・67 頁。

基準を設けていることが分かる。これらの国々は、過去に大規模に海外支援を受け入れたときの教訓を生かして基準を作っており、日本にとっても参考になるものである。たとえば、文化や現地システムを考慮した支援を求めることは、東日本大震災でも被災地から挙がっていた声であり、考慮すべきポイントであると考えられる。また、過去に共同で活動した経験や国際基準を用いての能力の判別は、より良い支援を受け入れる上で一つの選別の基準となると考えられる。

2-3 海外に対する情報発信の不足

2-3-1 政府の海外に対する情報発信の取り組み

政府の海外に対する情報発信は、主に海外メディアへの記者会見とホームページで行っていた。

記者会見は、初期段階では外務省やフォーリンプレスセンターで行われていたが⁸⁶、3月22日からは官邸でも記者会見が行われるようになった⁸⁷。外国プレスに対する記者会見は、内閣副広報官、外務省、国土交通省、文部科学省、厚生労働省、原子力保安院などが対応していた。

記者会見で政府が発表していた内容は、海外からの支援状況⁸⁸以外は、多くが原発事故についての説明であった。記者会見に出席していた政府の職員は、原子力保安院などの原発関係者が多く、海外メディアも原発事故に対して関心が特に高かったことが窺える。すなわち、東日本大震災において、外国の関心は原発事故に集中しており、被災地の状況についての詳細な説明はできていなかったのである。

2-3-2 情報発信不足によって起こった問題点

(1) 被災地で起こっていた支援のミスマッチ

東日本大震災における情報発信不足によって起こった問題のひとつとして、被災地に必要の無い支援が届けられてしまったということが挙げられる。今回の震災では、多くの国でメディアを通して被災地の悲惨な状況が伝えられた。そして、世界各国が日本のために多くの支援物資を送ったが、その中には有益なものも多くあった反面、第1節で述べたような利用し難い物資も一定程度送られてきたため、結果として被災地の負担につながってしまったという事例も散見された。

⁸⁶ 首相官邸「外国プレスに対する英語による記者会見」

(<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2011/pdf/1004seigo2.pdf>、最終閲覧日：2013年12月14日)。

⁸⁷ 読売新聞「政府、海外への情報発信強化 官邸で英語会見」（2011年3月22日朝刊6面）。

⁸⁸ 外務省「Press Conference by Noriyuki Shikata, Deputy Cabinet Secretary for Public Relations of the Prime Minister's Office for members of the foreign press 24 March 2011」(http://www.mofa.go.jp/j_info/visit/incidents/pdfs/press/20110324/foreign-press-briefing-20110324-script-e.pdf、最終閲覧日：2013年12月14日)。

(2) ミスマッチの原因

支援国が被災地に有用な支援を送れる環境が整っていなかったことで、ミスマッチが起こったと考えられる。本章 2-2-1 で述べたように、政府は被災地の状況について海外に対して十分な説明を行っていなかった。

その原因として、①交通・通信手段の遮断や被災自治体が壊滅的な被害を被ったことで、被災地の情報を十分に把握できなかった、②海外への情報発信体制が整備されていなかった、の 2 点が挙げられる。①については、内閣府主催の災害応急対策検討会でも課題として挙げられており、特に発災直後は、情報収集を行うことが困難だったようである⁸⁹。②については、情報発信の主体が現場に最も近かった内閣府ではなく官邸や外務省が中心に行っていたこと、またその被害の実態について詳しく広報を行っていなかったことが原因として考えられる。また、日本政府の情報発信に問題があったという認識は、外国の大使館も持っていた。たとえばイギリス大使館の書記官によると、日本政府の災害対応は世界でもトップレベルであるが、震災後は大使館にも情報があまり伝達されず、情報発信については改善してほしいとのことであった⁹⁰。

これらの状況から、海外に対して十分な情報を提供できなかったことが、被災地のニーズにマッチした支援が必ずしも送られなかった一因であると考えられる。

2-3-3 情報発信力強化に向けての課題

情報発信力強化に向けての課題として、情報発信体制の整備が挙げられる。情報発信体制を整備するにあたって重要なことは、被災地にとって必要な物、不必要な物を明確かつ迅速に発信していくことである。被災地に不要なものが多く届けられ、その処分に困る状態を「第二の災害」と呼ぶこともある。将来予測されている首都直下型地震や南海トラフ巨大地震では、東日本大震災以上の混乱も予想され、これらの災害が起こったときに海外からの支援が被災地の負担になってしまうような事態は避けなければならない。

また、本章 2-2 で示したような受け入れ基準を明確化したとしても、海外から不必要な支援が送られてくることを完全に防ぐことはできない。その理由として、まず 1 つ目に、海外 NGO やボランティアには、受け入れ基準を引き締めたという情報が回ってこないため、被災地のニーズを深く考えない一方的な支援が送られ、それが被災地にとって役に立たずに、ミスマッチが生じてしまうといったことが挙げられる。

2 つ目に、外務省が受け入れ基準を明確化したとしても、外国政府がすでに物資を調達していた場合、いつまでもそれらの物資を国内で保管しておくわけにもいかず、日本へ送らざるを得なくなるということが考えられる。その結果として、次の大災害においても、不

⁸⁹ 内閣府「東日本大震災における災害応急対策検討会 中間取りまとめ（平成 23 年 11 月 28 日）」

（http://www.bousai.go.jp/oukyu/higashinihon/pdf/cyukan_torimatome.pdf、最終閲覧日：1 月 28 日）。

⁹⁰ イギリス大使館へのヒアリングより、2013 年 6 月 25 日。

必要な支援を外交的配慮の観点から受け入れてしまい、被災地のニーズとのミスマッチが発生するという状況が起こり得る。今回の東日本大震災の支援受け入れ時にも、海外支援受け入れ調整班は、外国政府から支援の内容を伝えられた後、被災地にニーズがあるかを確認して受け入れを決めていたが、実際には被災地に半ば強引に支援を受け入れてもらったこともあったという⁹¹。

このような状況を回避するためにも、あらかじめ政府が海外に向けて震災の状況や被災地に必要な支援の情報を発信できる体制を確立しなければならない。そのためには、外交的配慮の観点ではなく、防災的合理性の観点から、送られてくる支援について遠慮なく要不要の判断が下せる専門人材が必要なのである。

2-4 国内受援における法体制の不備

海外からの受援が大きな問題として取り上げられたのは、1995年の阪神・淡路大震災の発生に際してであった。「国外から人的・物的支援を受け入れる」ということ自体を想定していなかった日本は、多くの国々が支援の意思を表明したにもかかわらず、その好意を十分に生かすことができなかったのである。このことを教訓として、国では海外からの受援を想定した規定を防災基本計画に盛り込んだほか、省庁間申し合せて分野別の対応省庁の明確化を行うなどし、受援体制の整備に努めることとなった（第1節参照）。

東日本大震災においては、阪神・淡路大震災の教訓が多分に生かされ、序章で示した通り多くの国や地域、国際機関などから支援を受け入れることができた。しかし一方で、東日本大震災で新たに表面化した問題や、来たる首都直下型地震や南海トラフ巨大地震で予想される様々な問題について、検証作業が後回しにされているのも事実である⁹²。そこでここでは、海外からの受援に関する現行の諸制度についての概況を確認した上で、未だ解決に至っていない課題を何点か指摘し、本章第3節3-3につなげるものとした。

2-4-1 現行の受援に関する諸制度

東日本大震災においても運用の基本的な指針となった現行の受援に関する諸制度について、ここでは災害対策基本法、防災基本計画、指定行政機関の防災業務計画、地域防災計画の順に分析していくこととする。

(1) 災害対策基本法

日本の災害分野における基本法は災害対策基本法⁹³であるが、その中で海外からの受援に言及しているのは、以下に掲げる第8条2項16号と第109条の2のみである。

⁹¹ 複数の被災自治体へのヒアリングより。

⁹² 「まず優先すべきは国内の連携強化であり、それすらもままならない現状においては、海外からの受援を検討する余裕はない」というのが、多くの自治体関係者の率直な感想であった（後述の電話ヒアリングによる）。

⁹³ 昭和36年11月15日法律第223号（最終改正：平成25年6月21日法律第54号）。

「国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない；海外からの防災に関する支援の受入れに関する事項」（第 8 条 2 項 16 号）

「災害緊急事態に際し法律の規定によつては被災者の救助に係る海外からの支援を緊急かつ円滑に受け入れることができない場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置を待ついとまがないときは、内閣は、当該受入れについて必要な措置をとるため、政令を制定することができる。」（第 109 条の 2）

（2）防災基本計画

他方、災害分野における最上位の計画である防災基本計画では、阪神・淡路大震災発生の半年後にあたる 1995 年 7 月の改定で、海外からの受援に関してある程度具体的な内容が盛り込まれた（以下の「防災基本計画」は一部抜粋）。この防災基本計画の規定に基づいて、東日本大震災では政府の緊急災害対策本部に C7 班（海外支援受け入れ調整班）が設置され、主に外交ルートによる海外からの支援を受け入れることとなった⁹⁴。

9 海外等からの支援の受入活動関係

○国【内閣府、外務省、消防庁、警察庁、防衛省】は、海外等からの支援（在日米軍からの支援を含む。以下同じ。）について、即座に到着が可能であるか、被災地等に過大な負担をかけない自己完結型であるかなどを、発災前にあらかじめ個々の支援機関について調査し、その情報の蓄積を図っておくものとする。

○国【内閣府等】は、あらかじめ海外等からの支援の受入れの可能性のある分野について検討し、受入判断、受入手続、人員・物資のマッチング方法など、その対応方針を関係省庁において定めておくものとする。

○国【内閣府、外務省、農林水産省、消防庁、警察庁、防衛省等】は、海外等からの支援を受け入れる場合に必要な諸手続等について、あらかじめ定めておくものとする。

出典：防災基本計画⁹⁵（第 2 編第 1 章第 5 節 9）

（3）指定行政機関の防災業務計画

また、1998 年には「海外からの支援受け入れに関する関係省庁連絡会議申し合わせ」が定められ、支援受け入れ分野ごとの対応省庁及び受け入れにあたっての手続の流れが明確化された⁹⁶。こうした動きに伴い、海外からの受援に関連する省庁は、それぞれの防災業務

⁹⁴ C7 班の具体的な活動については、本章第 1 節のほか、内閣府・前掲注 51）を参照。

⁹⁵ 内閣府・前掲注 53）計画・31 頁。

⁹⁶ 分野ごとの対応省庁の詳細については、前出の内閣府資料を参照（前掲注 51）。

計画の中に海外からの受援に関する規定を新たに盛り込むに至った⁹⁷。

災害時の緊急支援において最も重要なことは、生死を分けるといわれる発災後 72 時間以内に被災地に支援を送り届けることである。海外からの受援に際して、この迅速性の要請に最も深くかかわるのは、CIQ（税関、入国管理、検疫）担当省庁であるが、これらを含め、東日本大震災における中央省庁の災害対応は非常に迅速であったといえる。

（4）地域防災計画

基本的に海外からの支援を受け入れるかどうかの判断を下すのは国であるが⁹⁸、その支援を現場レベルで受け入れるのは被災地であるところの地方自治体である⁹⁹。したがって、国だけでなく地方自治体の側でも海外からの受援をあらかじめ想定した計画を立てておくことが望まれる。

地方自治体は、災害対策基本法の規定により地域防災計画を策定することとなっている。災害が発生した際には、まずその自治体の中で対処するよう努めるが、災害の規模が大きく被災自治体のみで対応しきれない場合は、他の自治体や国に応援を要請することとなる。これらの連携・調整は、距離的に近い自治体との関係が特に重要になることはいうまでもなく、そういった意味では自治体にとって海外からの受援を想定して計画に盛り込むといったことは、相当程度優先順位の低い検討事項であるといわざるを得ない。したがって、そういったことができるのは、ある程度体力に余裕のある規模の大きな自治体に絞られる。そこで本研究においては、ある程度規模の大きな自治体、すなわち 47 都道府県と 20 政令市を対象を絞って、地域防災計画における海外からの受援規定の有無を調査した。結果は以下の通りである。

⁹⁷ この点につき、内閣府、外務省、法務省、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、国家公安委員会・警察庁、総務省消防庁の各防災業務計画の抜粋を巻末に掲載しているので、そちらも参照されたい。

⁹⁸ 政府の外交ルートを介さない支援（海外の姉妹都市からの直接的な支援や NGO、ボランティアなどによる自発的支援）はこの限りでない。

⁹⁹ 国からの照会があった際、地方自治体は被災地域におけるニーズの有無や支援主体の自己完結性などを検討した上で、当該支援を受け入れるか否かの判断を下す。

海外からの受援規定あり	20 都府県 秋田県、岩手県、宮城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、奈良県、和歌山県、大阪府、兵庫県、岡山県、島根県、愛媛県、福岡県、佐賀県、長崎県、鹿児島県、沖縄県
海外からの受援規定なし	27 道府県 北海道、青森県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、鳥取県、広島県、山口県、香川県、徳島県、高知県、大分県、宮崎県、熊本県

表 1 海外からの受援規定の有無（都道府県）

海外からの受援規定あり	12 政令市 仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、相模原市、新潟市、名古屋市、京都市、堺市、神戸市、広島市
海外からの受援規定なし	8 政令市 札幌市、静岡市、浜松市、大阪市、岡山市、北九州市、福岡市、熊本市

表 2 海外からの受援規定の有無（政令市）

以上の調査から、ある程度規模の大きな自治体であっても、そのおよそ半分が未だに海外からの受援規定を設けていないことが判明した。

一方で、受援規定を設けている自治体の中でも、その内容には大きく隔たりがある¹⁰⁰。「規定あり」とされた自治体の中で特に詳細な手続を定めているのが、埼玉県、和歌山県、福岡県、さいたま市、横浜市の 5 自治体である。これらの「先進自治体」においては、海外からの支援を受け入れるとなった際の動きないし手続を詳細かつ明確に規定しており、具体的には、対応する部局・班・チームなどを事前に決定しておいたり、受け入れの判断を下す際の検討事項を列挙しておいたりといったことが挙げられる¹⁰¹。この点については、次節の「政策提言」（3-3-2）の部分で整理することとする。

¹⁰⁰ 便宜上、本研究においてはたとえ一行でも海外からの受援に関する記述が見られた場合、「規定あり」としてカウントしている。

¹⁰¹ この点につき、これら「先進自治体」の地域防災計画の抜粋を巻末に掲載しているので、そちらも参照されたい。

2-4-2 未だ残る課題

以上、海外からの受援にめぐる現行の諸制度について概観してきたが、これらを踏まえて課題を整理すると以下の3点のようになる。

(1) 災害対策基本法における課題

これまで見てきたように、海外からの受援に関する国の施策及び東日本大震災での対応は総じて優秀であり、法制度に関して主だった混乱はほとんど見られなかった。しかし、一方で受け入れをめぐる問題が皆無であったというわけではない。

そのうちのひとつが、入国した後の海外救助チームに帯同し、通訳その他の調整業務を担った「リエゾン」に関する問題である。東日本大震災において、リエゾン役として各国の救助チームに派遣されたのは外務省の若手職員であったが、必ずしもすべてのリエゾンが期待された調整業務を円滑に遂行できたわけではなかった。ある国の救助チームのリエゾンとして随行した当時の外務省職員は、「リエゾンとして送られたほとんどの職員は緊急事態のオペレーションに関する訓練などを受けておらず、まさに着の身着のままのぶっつけ本番で現地に向かった。そういった状況で、自然災害の専門家でない職員がその場で臨機応変な対応をとるとするのは、非常に厳しいものがあつた」と語っている。

この問題においては、災害対策基本法上の指定公共機関の取り扱いが関係している。法が示す指定公共機関には、日本銀行や日本赤十字社、JR や NTT などが含まれるが、海外からの受援を考えた場合に最も注視すべきなのは、緊急人道支援に関して豊富な知見を有する JICA（国際協力機構）が指定公共機関に含まれていないということである¹⁰²。この点について、JICA の実働部隊である国際緊急援助隊（Japan Disaster Relief Team : JDR）事務局のある職員は、「指定公共機関として指定されることによって JICA には法律上の責務、すなわち防災業務計画の策定義務を負うことになる¹⁰³。しかしそれは、言い換えればその分の予算が付くということであり、国内での活動にも JICA の知識や経験を生かせるということにつながるのではないか」と述べている¹⁰⁴。

JICA を災害対策基本法上の指定公共機関に加えずに良いのかという問題は、阪神・淡路大震災の発生以降繰り返し指摘されてきた¹⁰⁵。そして実際に、東日本大震災においてこの問題は顕在化してしまったのである。

¹⁰² 指定公共機関については、災害対策基本法第2条5号を参照。

¹⁰³ 「指定公共機関は、防災基本計画に基づき、その業務に関し、防災業務計画を作成し、及び毎年防災業務計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。」（災害対策基本法第39条各項）

¹⁰⁴ JDR 事務局へのヒアリングによる。

¹⁰⁵ 一例として、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構から出されている研究調査報告書「災害対策をめぐる国際協力の仕組みづくり」（2011年）を参照

（http://www.dri.ne.jp/updata/kokusaikyouryoku_5050.pdf、最終閲覧日：2013年12月16日）。

(2) 地域防災計画における課題

前出の表 1、2 で示した通り、都道府県及び政令市においては、未だにその半数程度が地域防災計画に海外からの受援規定を設けていないというのが現状である。そこで本研究においては、海外からの受援規定のない 27 道府県、8 政令市に電話ヒアリングでのアンケートを行い、これらの自治体の意向を調査した。アンケートの内容は、(1) 海外からの支援は有効だと考えるか、(2) 今後地域防災計画に海外からの受援規定を盛り込む予定はあるか、の 2 点である。ヒアリング先は、各自治体で地域防災計画を担当している課とした。なお、ここでのアンケート結果は必ずしも当該自治体の正式な意向を代表するものではないことに留意されたい。

	YES	NO	その他
(1)	18	5	4 ¹⁰⁶
(2)	1	21	5 ¹⁰⁷

表 3 27 道府県へのアンケート調査

	YES	NO	その他
(1)	7	0	1 ¹⁰⁸
(2)	0	8	0

表 4 8 政令市へのアンケート調査

このアンケート調査によって、多くの自治体が海外からの支援自体は有効と考えているものの、優先度の低さから検討が後回しにされているという実態が浮かび上がった。また、ここで挙げた自治体の多くから「海外からの支援を受け入れることになった場合は臨機応変に対応する」といった声が聞かれた。しかし、実際に東日本大震災を経験した自治体の職員が「言葉や文化の壁がある海外からの支援はある意味特殊なものであり、事前に備えておかなければ十分な対応はできない」（仙台市の担当者）と語っていることから分かるように、「臨機応変な対応」といえば聞こえは良いものの、事前に定めた計画や指針が一切ない中でそうした運用をすることは、非常に厳しいものといわざるを得ない。

(3) 防災基本計画における課題

上記 (2) の課題に付随して見えてきたのが、国－県－市という三層構造が原因となって起こっている問題である。ある政令市に前出の電話ヒアリングを行ったところ、その市の

¹⁰⁶ 「そもそも議論の俎上にすら上っていない」「在日米軍による支援は有効であるが、その他は極端な言い方をすれば迷惑である」など。

¹⁰⁷ 「全国知事会の要望（後述）に対する国の対応次第では盛り込む可能性もある」など。

¹⁰⁸ 「ケースバイケースであり、有効なものもあれば有難迷惑なものもある」

担当者はアンケートに答えた上で「新しい政令市において、災害対応は未だに国―県―市の三層構造なので、県が動かない限り我々はどうすることもできない」と打ち明けた。他方で県はといえば、先程と同様の電話ヒアリングで複数の担当者が「国から強い指導があれば盛り込む可能性はある」「防災基本計画などで、都道府県レベルでも海外からの受援規定を盛り込むよう指示が入れば検討することも考えられる」と述べている。すなわちここで「国がやらなければ県はやらない、県がやらなければ市はやらない」といった負の連鎖ができあがっているのである。したがって、この問題を解決するためには、国の防災基本計画に新たな規定を設ける必要がある。

第3節 政策提言

3-1 受け入れ基準の明確化

提言先：内閣府（防災担当）

3-1-1 提言の概要及び効果

本章第2節において、東日本大震災において自己完結性の欠如やニーズとのミスマッチ、不必要な支援の受領などの問題が発生した原因として、ニーズ把握が困難である場合において用いる基準が欠如していたこと、そして具体的に支援内容を日本側から指定しなかったことを挙げた。

そこで、改善策として受け入れ基準の明確化を行い、被災地にとって有用な支援のみ受け入れることを提言する。具体的には、支援を受け入れる上で相手国に求める条件を災害発生前に作成し、今後起こり得る大規模災害時において、海外支援受け入れのマニュアルとして活用することが考えられる。この提言を実行することにより得られる具体的な効果として、以下の2つが挙げられる。

1つ目は、事前に受け入れ基準を国際社会に発信し、それに沿った受け入れを行うことによって、必要でない支援を減らし、一方で有用な支援を増やすことができることである¹⁰⁹。このことにより、被災地へのより良い支援につながると考えられる。

2つ目は、受け入れ前に受援内容を絞ることによって、その後の調整にかかる時間が短縮され、受け入れを行う省庁や地方自治体の負担の軽減につながることである。その結果、それらの主体は時間をより有効的に活用することができるようになる。一方で、支援を行う外国にとっても何を支援するべきであるかが明確になるため、相手国の支援負担を軽減することにもつながる。

¹⁰⁹ ここでの「事前」とは、災害が発生した後を指す。

3-1-2 提言の具体的内容

(1) 基本方針

ニーズ把握が困難な発災初期段階において、支援内容や数量など具体的な受け入れ基準を海外に向けて発信した上で、基準に沿った支援内容を受け入れることとする。

受け入れる支援は、発災後どの時間軸においても、ニーズ把握が可能であれば、そのニーズに合った形で決定することがもっとも望ましい。しかし、実際には、発災初期におけるニーズの把握は困難であると考えられる。

そのため、そのような場合に対して、あらかじめ基準を設けておき、それに沿った上で受け入れを行う。ここで基準として何よりも優先すべき事柄は、被災地に負担をかけないことである。特に発災から 72 時間までの間は「黄金の 72 時間」と呼ばれており、この時間を過ぎると、下敷きになった人々や大けがを負った人々の生存確率が急激に下がるといわれている。そのような時間軸において被災地への負担を増やすことは人命にかかわる問題であり、絶対に避けなければならないものである。そのため、被災地に海外からの支援を受け入れる余裕が生まれるまでは、真に有用である支援以外は受け入れるべきではないと考える。

しかし、被災地のニーズの把握が可能となってきた段階においては、より被災地の状況に合わせた対応が求められるため、必ずしも受け入れ基準を用いる必要はない。

また、発災から時間が経過するにつれて、被災地にも徐々に海外支援を受け入れるだけの余裕が出てくることが予想され、発災直後に比べてより柔軟に、広い範囲での受け入れが可能となってくる。この段階においては、被災地の負担にならない程度で、外交的配慮を踏まえた支援を受け入れることも可能になると考えられる。

(2) 支援内容ごとの受け入れ基準

受け入れの基本方針に従った上で、実際にどのような支援物資を受け入れるべきであるのかについて、支援内容ごとに検討する。

< 搜索救助チーム >

搜索救助チームは、被害の原因によって被災地のニーズが大きく変化すると考えられる。実際に、阪神・淡路大震災のような、直下型地震では、建物の倒壊などによる都市型搜索救助が求められたが、東日本大震災のように、被害の大半が津波である場合では要救助者は少なく、瓦礫撤去をしながらの遺体搜索が求められた。

この場合、特に重要であるのは、前者の地震被害の場合である。支援の内容によっては、人命を大きく左右することになるため、より高いレベルでの支援活動が求められる。そのため、優先順位を付けた上で、受け入れを行うべきである。また被災地が局地的である場合には受け入れチームを絞ることも必要であると考え。優先順位をつける判断材料としては、①すぐに到着できること（72 時間以内に活動を開始できること）、②INSARAG 評価

で「重」評価を受けていること、③確実な自己完結性が望めること、④過去に日本の救助チームと共同活動を行った経験があることの4つである。

①は、72時間を過ぎてしまうと、急激に生存確率が低下してしまうため、それ以前に行動を開始できないならば、効果が著しく減少してしまうからである。

②は、国際的に高い能力が認められている証拠の一つであり、能力の担保につながるからである。

③は、確実な自己完結性が実現できなければ、東日本大震災のように被災地に負担をかけることにつながってしまうからである。そのため、受け入れ前に、被災地への移動手段及び、3日分の食べ物と飲料水、そして寝る場所の確保計画の提出を求め、徹底を図るべきである。特にこの条件については災害が発生する前から各国に伝えておく必要がある。

④は、過去に協働した経験があるならば、より国内の救助チームと高い連携を図ることができ、また説明等に関する時間的コストが減少するため、より効果的な支援が期待できる。

また、装備に関しても、被災地の状況を的確に発信した上で、その状況に即した装備を求める必要がある¹¹⁰。

一方で、被害の大半が津波によるものである場合には、要救助者は少ないものの、被害が広範囲にわたるため、マンパワー不足が発生すると考えられる。その場合には、特に優先順位は設けず、受け入れの申し出があった国から受け入れるべきである。地震被害同様、自己完結性の徹底のため、さらに、食料と水、そして、燃料含めた移動手段の確保計画の提出を求めるべきである。その計画において、被災地に負担をかけることが想定されるならば受け入れるべきではない。また、装備に関しては、遺体捜索や瓦礫撤去に合ったものを求める。

<医療チーム>

急性期（発災から1週間）においては、主に救命医療と外傷対応が主な任務となる。しかし、現状ではこの時期において海外から災害医療のチームを受け入れることは難しい。理由としては、手術が失敗したときの責任問題が明確化されていないなど法体制の不備が挙げられる。また、医療用語に精通した通訳が別途必要になるなど、受け入れる側の体制が捜索救助チームを受け入れる時以上に整っている必要がある。そのため受け入れのコストが非常に高くなってしまったため、基本的には国内で対応し、よほどの不足の懸念が生じた場合に受け入れるべきである。もし受け入れる場合には、捜索救助チームと同様の自己完結性が求められる。つまり、医療用の道具だけではなく、移動手段及び食料と水、寝る場所等の確保を相手側に求める必要があると考えられる。

一方で、急性期後には、感染症予防や心のケア、慢性疾患への対応が主なニーズとなる。この段階においては、人命に直接関わる可能性は低下し、受け入れのコストも低下する。

¹¹⁰ 阪神淡路大震災においては、日本特有の木造建築に海外の救助チームが苦戦していた。

また、外国人被災者が多い場合には、彼らの心のケア等を考える必要性も生じてくるため、被災地に余裕がある場合において海外からの医療チームを受け入れることは積極的に検討するべきであると考えられる。

< 軍隊 >

東日本大震災において、最も効果的であった支援の1つが在日米軍によるトモダチ作戦であった。特に発災直後の交通網が遮断した状態では、軍隊でしか行えないことも多く存在する。そのため、今後の災害においても、自衛隊との相互運用性に優れ、かつ日本に駐在している在日米軍は、大いに活用するべきである。しかし、一方で軍隊の本来の任務は戦争であり、際限なく支援を行ってもらうことには多くの危険を伴う。実際に、1923年に起こった関東大震災では、外国の軍隊による支援の一方で、情報収集活動が行われていたとの報告が挙げられている¹¹¹。そのため現状では、実際に日本国内で活動する軍隊は基本的に在日米軍に限定するべきであり、また在日米軍に関しても、発災前にどのような分野においてどこまでの支援協力を行うのか明確に定めておく必要があると考えられる。

また、アメリカの同盟国である豪州軍に関しては、今回の東日本大震災において、日本国内の輸送を一部担った実績があるため、次回の大災害においても、航空機を用いた国内輸送ならば、支援の申し出を受け入れるべきである。

< 海外 NGO >

海外 NGO の中には、様々な災害の場で活躍している国際的に有名な団体がある一方で、資金獲得だけが狙いの装備も能力も整っていないような団体もあり、玉石混交の状態となっている。そのため東日本大震災においても、通訳等の準備がないのにもかかわらず、直接被災自治体に向かうなど、被災地の負担となる事例が見受けられた¹¹²。しかし、現状、民間人から構成される NGO に対して入国拒否等の制限をすることは現実的ではない。そのため、被災地が落ち着くまでは、最低限の自己完結性を有し、日本国内のカウンターパートを持つ NGO 以外は自粛するよう明確に発信するべきである。

< 物資 >

首都直下型地震や南海トラフ巨大地震等、すでに発生が予測されている大災害に対して、実際に災害が発生した場合に、被災地の生産力喪失によって何が不足するのかを事前に調査しておき、災害ごとにリストを作るべきである。そして、それに沿った上で、内容と量及び質を具体的に指定し、受け入れを行う（例えば、500万リットルの軟水など）。

¹¹¹ （公財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部『東アジアの災害対策協力のあり方』（2012 年）15 頁。

¹¹² たとえば、女川町職員ヒアリング（2013 年 10 月 22 日）、青森県八戸市ヒアリング（2013 年 11 月 29 日）などから、そのような状況が窺える。詳しくは、第三章 2-1-2 参照。

3-2 海外への情報発信体制の強化：専門チームの設置

提言先：内閣府（防災担当）

次に、本章第2節2-2-3で行った分析に従い、海外への情報発信をめぐる課題に対し

	局地的	広域的	
過去の例	阪神・淡路大震災	東日本大震災	医薬品も、医療チームも同様人命に支えられなければならない。また成るべく早く、被災地に海外支援受け入れを行う余裕が生まれるべきである。
災害	地震	地震・津波	
想定される災害	首都直下型地震	南海トラフ巨大地震	
方針	把握が困難な発災初期段階において、支援内容や数量など具体的な受け入れ基準を海外に向けて発信した上で、基準に沿った支援を受け入れることとする。何よりも優先すべき事柄は被災地の負担にならないことであり、被災地に海外支援受け入れを行う余裕が生まれるまでは、真に有用な支援以外は受け入れべきではない。		
表5 受け入れの判断基準	優先順位を付けた上で受け入れる。優先順位は①すぐに到着できること(72時間以内に活動)、②JINSARAC評価で「重」評価を受けていること、③確実な自己完結性が望めること、④過去に共同活動を行なった経験があることの4つを材料として判断する。被災範囲が狭い場合は、基準に沿って受け入れチームを絞る。被災地の状況に適した都市型搜索救助の装備を求める。	地震被害も大きい場合には左右同様。津波被害の場合には、マンパワー不足が想定されるため、優先順位は付けずに受け入れる。自己完結性の徹底を求め、食料、水、燃料、移動手段の確保計画の提出を求める。計画において、被災地に負担をかけることが想定されるなら、受け入れは行わない。	医薬品も、医療チームも同様人命に支えられなければならない。また成るべく早く、被災地に海外支援受け入れを行う余裕が生まれるべきである。
医療チーム	(急性期)日本国内で基本的に対処するが、不足の懸念があるときには、緊急医療チームを受け入れる。搜索救助チームと同様の自己完結性を求める。	搜索救助チームと同様の自己完結性を求める。	医薬品も、医療チームも同様人命に支えられなければならない。また成るべく早く、被災地に海外支援受け入れを行う余裕が生まれるべきである。
海外NGO	(急性期後)不足の懸念があるとき、又は外国人被災者が多い場合には、感染症予防や心のケア等の医療ニーズに対応したチームについて、被災地に負担をかけない範囲での受け入れを積極的に検討する。在日米軍は平時から協力し、災害時も積極的に活用する。豪軍とは災害時の協力関係をとれるよう努力するが、現段階では国内での輸送以上の支援は受け入れない。他の軍隊に関しては基本的に受け入れない。	搜索救助チームと同様の自己完結性を求める。	医薬品も、医療チームも同様人命に支えられなければならない。また成るべく早く、被災地に海外支援受け入れを行う余裕が生まれるべきである。
物資	被災地が落ち着くまでは、最低限の自己完結性を有し、日本国内のカウンターパートを持つという条件を満たさなければ自衛隊による物資の輸送を事前に出す。	搜索救助チームと同様の自己完結性を求める。	医薬品も、医療チームも同様人命に支えられなければならない。また成るべく早く、被災地に海外支援受け入れを行う余裕が生まれるべきである。
医薬品	被災地の生産力喪失によって不足するものを事前にリスト化しておき、それに沿った上で、内容と量及び質を具体的に指定し、受け入れを行う。相手国には数量、具体的な中身についての英語での表記を求める。	搜索救助チームと同様の自己完結性を求める。	医薬品も、医療チームも同様人命に支えられなければならない。また成るべく早く、被災地に海外支援受け入れを行う余裕が生まれるべきである。
	基本的に国内で対応する。国内では足りない医薬品があれば、具体的に指定したうえで支援を受け入れられる。	搜索救助チームと同様の自己完結性を求める。	医薬品も、医療チームも同様人命に支えられなければならない。また成るべく早く、被災地に海外支援受け入れを行う余裕が生まれるべきである。

での提言を以下に示す。これまで述べてきた課題から、政府の海外への情報発信の体制を整えることが重要であるということが判明した。そこで、海外への情報発信を担う専門チームを内閣府に設置することを提言する。

3-2-1 恒常的なチームの必要性

まず、この組織の特徴に恒常的なチームであることが挙げられる。その理由として、恒常的なチームを作ることで、災害に関する専門家が養成されやすくなるからである。日本は災害大国であるにも関わらず、政府の職員には災害に詳しい専門家が多くない¹¹³。その原因として、基本的に2〜3年の周期で別の部署に異動するという公務員の人事制度が挙げられる。たとえば、内閣府（防災担当）や国土交通省で災害に関する部署に配属されたとしても、2〜3年経てば災害とは関わりのない部署に異動することとなる。そのため、2〜3年かけて担当職員が災害に関して詳しくなったとしても、専門家が養成されるということにはならない。

しかし、災害の専門家の需要は政府でも自治体でも大きい。このチームで必要とされている人材として、①自治体の災害対応窓口がわかる、②局所的なニーズではなく、被災地全体のニーズを把握した上で情報収集及び発信ができる、③外国政府のどこと連絡を取れば被災地にとって役立つ支援の情報を引き出せるかがわかる、といったことが挙げられる。

したがって、現在の人事制度から専門人材を養成できないのならば、米国の緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency : FEMA）のような恒常的な機関で専門人材を養成することが望ましいだろう。

3-2-2 専門家養成の手法

恒常的な機関を設立する場合、その機関での専門家養成の効果的な手法として、自治体を巻き込んだ合同訓練や、海外支援を研究している専門家やNGOとの勉強会が例として挙げられる。現在も、緊急災害対策本部の担当者に決まっている者は訓練をすることになっているが、その回数は年に1回であり、また全ての担当職員が参加するわけでもない¹¹⁴。加えて自治体は訓練に参加していないため、連携を図ることができない。震災時も、政府は自治体の情報把握に困難をきたし、そのため支援のミスマッチが起こっていたと指摘されている¹¹⁵。平時から自治体との訓練を行うことで、その担当職員とも顔がつながり、いざというときに連携が取れるようになると考える。

また、訓練や勉強会を通して、海外のどの国がどのような支援を提供できるか把握することで、特定の国に外交ルートやメディアを通して支援の要請ができる。東日本大震災で

¹¹³ レオ・ボズナー＝小池貞利＝熊丸由布治『3.11 以後の日本の危機管理を問う』〔務台俊介編〕（晃洋書房、2013年）13－14頁。

¹¹⁴ 東日本大震災当時緊急対策本部 C7 班村上威夫氏へのヒアリングより。

¹¹⁵ レオ・ボズナー＝小池＝熊丸、前掲注 113）書・11－12頁。

は、米軍を除き支援を日本から要請することはなかったが、今後予想されている首都直下型地震や南海トラフ巨大地震では、物資や救助チームが足りず、支援を要請せざるを得ない状況が発生する可能性が高いと考えられる。

3-2-3 情報発信する内容

以下では、海外への情報発信を担う専門チームが発信する情報の内容について説明する。

まず、災害が起こった初期段階では本章 3-1 で述べた、受け入れ基準を海外に向けて発信する。災害が起こった直後では交通や通信が遮断され、自治体が壊滅していることもあり得るため被災地のニーズを把握できないことが考えられる。事前に災害時を想定した受け入れ基準を基に、海外から受け入れる支援の内容を明確化することで被災地のニーズがわからない初期段階にも対応できる。

次に、災害発生から時間が経ち、ある程度被災地との交通や通信手段を確保できるようになれば、専門チームが被災地のニーズを把握し、その情報を発信する方針に転換する。被災地のニーズは刻一刻と変わるものであり、受け入れ基準というマニュアルに沿うよりも、ニーズが分かればそれに合わせて柔軟に対応する方がより被災地にとって効果的な支援となるからである。

また、海外へ被災地のニーズを伝えるとき、支援を要請するのではなく、「〇〇〇の支援であれば喜ばしい」といったポジリストや、「△△△であれば折角だが有効に活用することは難しい」といったネガリストを提示することで、支援国が有用な支援を送りやすい環境をつくることができる。

その他にも、専門チームが発信する内容として、災害に関する全般的状況の説明、発信時における災害のフェーズ（応急期、復旧期、復興期）の公表、支援を受けた結果の報告などが挙げられる。実際、海外メディアの反応として、様々な省庁から情報を発信されると、情報の食い違いが生じ、どの情報を信じれば良いのかわからないという声もあった。こうした問題に対して、内閣府に情報を集約することができれば、海外メディアに対して正確な情報を提供することが可能になると考える。ただし、内閣府に全て一本化するわけではなく、原発事故や各省庁の専門的な情報を提供する場合はその担当の者が対応をし、内閣府ではあくまでも先に述べたような情報を海外に向けて発信することを役割とする。

3-2-4 内閣府に設立する理由

最後に、内閣府に設置する理由について説明する。

このチームを設立する場合、外務省も候補として考えられる。外務省のメリットとしては、海外とのつながりが強く、相手国の情報収集、日本政府の情報発信がしやすいことが挙げられる。しかし、反対に国内の地方自治体とのつながりは薄く、また災害についてのノウハウも少ないという欠点がある。そして最大の問題は、外務省にとっては関係国との対外関係も重要であり、「外交的配慮」を重視せざるを得なくなってしまうということであ

る。そのような状況下では、被災地に不必要な支援を送らないような発信が困難となる。

一方で、内閣府の中に専門のチームを置くことができれば、外交的配慮の観点ではなく、「防災的合理性」のみの観点から海外に情報を送ることが期待できる。

3-3 国内法体制の整備

次に、本章第2節2-4-2で行った分析に従い、国内の法体制をめぐる課題に対して3つの提言を以下に示す。

3-3-1 災害対策基本法

提言先：内閣府

第2節で記した通り、災害対策基本法における課題の1つは、法が示す指定公共機関にJICAが含まれていないことであった。そこで、新たにJICAを指定公共機関に加えることを内閣府（防災担当）に提言する。特に、救助チームのレベルに関する国際基準であるINSARAGルールについて熟知しているJICAが、法律で指定された機関として、支援活動を行う海外の救助チームとの調整業務に携わることができれば、日本の受援力向上に大いに資するものとなろう¹¹⁶。

現在政府においては、東日本大震災の教訓を踏まえた2012、13年の二度にわたる災害対策基本法の改正を始め、災害対策法制の抜本的な改革が進められている¹¹⁷。こうした流れの中、2013年10月に内閣府（防災担当）は「災害対策基本法第二条第五号の規定により内閣総理大臣が指定する指定公共機関の件」を改正し、新たに7法人を指定公共機関として指定したが¹¹⁸、この7法人の中にJICAは含まれておらず、またJICAに関しての議論があった形跡もないとのことである¹¹⁹。当然のことながら、指定公共機関の責務である防災業務計画は一朝一夕で策定できるものではなく、ある程度の時間を要するものであるため、政府にあっては可及的速やかにJICAの指定公共機関追加に向けた検討に入るべきである。

3-3-2 地域防災計画

提言先：27道府県及び8政令市

¹¹⁶ 海外の救助隊にとってみても、大災害が発生しているという緊急時において、「同業者」であるJICAが現地のリエゾンとして機能すれば、より心強いはずである。

¹¹⁷ 内閣府から出されている資料「災害対策基本法等の一部を改正する法律案の概要」を参照（<http://www.cao.go.jp/houan/doc/183-3gaiyou.pdf>、最終閲覧日：2013年12月16日）。

¹¹⁸ 内閣府から出されている資料「指定公共機関の追加について」を参照（<http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/pdf/131001-2kisyu.pdf>、最終閲覧日：2013年12月16日）。

¹¹⁹ 理由としては、予算の問題やJICA法以外の法律（外務省設置法や警察法、消防組織法、自衛隊法など）の改正の必要性、JDR事務局のマンパワー不足などが考えられる（内閣府及びJICAへの電話ヒアリングより）。

未だに地域防災計画の中に海外からの受援規定を設けていない27道府県及び8政令市¹²⁰に対して、新たに計画の中に当該内容を盛り込むよう提言する。その際に考慮すべき事項としては、以下の2点が挙げられる。

1点目は、いわゆる「先進自治体」の計画内容を参考にすることである。具体的には、対応窓口の指定、関係機関との確認事項の列举、人的または物的支援受け入れに際して事前に確認しておくべき事項（品目、数量、有償／無償、輸送手段など）の列举を必須の項目として盛り込むべきである。「海外からの支援に柔軟に対処する」などといった抽象的な内容だけでは意味がなく、大災害における混乱の中にあっても職員が戸惑うことなく動けるよう、上記のようにある程度詳細な規定を設けておく必要がある¹²¹。詳細な手続を計画に反映させることはかえって弾力的な運用を阻害してしまう恐れがあるものの、本稿に挙げたような事項は、このような問題に対処する際に必須となる最低限度のものである。

2点目は、近隣自治体との連携についてである。この点に関しては「先進自治体」にも規定が見られなかったが、海外からの支援という特異性に鑑みれば、考慮に入れなければならないのは明白である。すなわち、海外からの支援が入ってくるような大災害の場合、自らのことで手一杯で海外からの受援にまで対応できないということは容易に起こり得る¹²²。そういった事態を見越してあらかじめ近隣の自治体と協定を結んでおき、自らで対応しきれない際には、海外からの支援について当該近隣自治体に対応を依頼するという仕組みを構築しておくのである。

なお、上記2点の提言は、あくまで地域防災計画という制度面での改善を図るものであるが、これを生かすための最も重要なポイントは「人材」であろう。つまり、各組織のトップにあたる人間がどれだけ「海外からの支援」というものの特性を理解し、効用の最大化を実現できるようシステムを動かせるかが、災害時のオペレーションを考える上では極めて重要になってくるのである¹²³。この点、地方自治体の中で「海外からの支援」の特性をよく理解している人材はまだまだ少ないといわざるを得ない。せっかく地域防災計画で高尚な理念を謳っていても、いざ災害が起きたときにそのシステムをうまく回せる人間がいなければ、計画に受援規定を設けることの意味は薄れてしまう。そうした状況が起こらないようにするためにも、平時から人材交流や合同訓練などで顔をつないでいたり、勉強会を開催して「海外からの支援」に対する理解を深めておいたりといった、地道な対策を怠らないことが肝要である¹²⁴。

¹²⁰ それぞれの内訳は、前出の表1、2を参照。

¹²¹ このことは、東日本大震災において被災した自治体職員の方々の発言から裏づけられよう（本章第2節2-3-2参照）。

¹²² 実際に東日本大震災においても、甚大な被害を受けた自治体では海外からの支援にまで手を回せないという事例があった（岩手県庁へのヒアリングより）。

¹²³ 日本赤十字社国際部へのヒアリングより。

¹²⁴ こうした取り組みの推進役としては、本章3-2で提言したような「内閣府の専門家」が適任であろう。

3-3-3 防災基本計画

提言先：内閣府（中央防災会議の事務局）

本章第 2 節で明らかになった国一県一市の「負の連鎖」の問題に関しては、防災基本計画において「地方自治体に対し、海外からの受援規定を地域防災計画の中に設けるよう促進する」旨の規定を新たに加えることを中央防災会議に提言する。

なお、この点について、現在知事会が国に対して出している要望の中で「海外支援を積極的に活用するための協力体制を整備すること」といったものが挙げられており¹²⁵、これに対する国からの回答が近々公表される予定である。今後の推移に注目したい。

第 4 節 まとめ

東日本大震災時の日本の受援体制は、阪神・淡路大震災のときより大きく改善したといえる。しかし、未だに課題は多く残され、政府も海外からの受援に関する対策を講じきれていない。首都直下型地震や南海トラフ巨大地震では、東日本大震災以上の被害が想定され、当然海外からの支援も多く送られてくることが予想される。以下では、本章で述べた東日本大震災時の日本の受援体制の課題とその解決案となる政策提言の総括をしたい。

第 1 の課題は、受け入れ判断基準の欠如である。東日本大震災では、支援国に対し具体的に何を受け入れるのかを明示しなかったために、不必要な支援さえも受け入れてしまうこととなった。それは結果的に、被災地への負担につながってしまった。

この課題に対して、本研究では受け入れ判断基準を作成した。具体的な中身としては、受け入れの基本方針、そして受け入れのための満たすべき前提条件を示したうえで、個々の支援内容ごとにどのような支援を受け入れるべきであるのかを盛り込んだ。次の大災害が発生した際には、この基準に沿って受け入れを行うことによって、不必要な支援を受け入れる可能性が低下すると同時に、必要な支援をより迅速に被災地に送ることができるようになるだろう。

第 2 の課題は、政府の海外に対する情報発信体制の不備である。情報発信不足によって、支援国は被災国（日本）のニーズが分からないまま支援を送ることとなり、それは時として被災地の負担となってしまうこともあった。

この課題に対して、本研究では、海外への情報発信を担う専門チームの設立を提言する。専門チームを設立するにあたっての重要なポイントは、「常設」であるということである。

¹²⁵ 全国知事会「平成 26 年度国の施策並びに予算に関する提案・要望（政策要望部分）」21 頁 (<http://www.nga.gr.jp/news/h25.7.tizi.gian3.sasi.sasika.kaku.pdf>、最終閲覧日：2013 年 12 月 14 日)。

平時から災害の専門家を養成することで、災害時においていち早く被災地のニーズを把握（もしくは推察）することが可能となり、海外に対して適切な対応がとれるものと期待される。

専門チームの海外に対して発信する内容は、支援のネガリストとポジリストの提示、ニーズのある支援の要請、災害に関する全般的状況の説明、災害フェーズ（応急期、復旧期、復興期）の移行状況、支援を受けた結果の報告などが挙げられる。特に支援のネガリスト、ポジリストを提示することで、被災地にとって望ましい支援が海外から送られ、負担になる支援が減ることが期待できる。

第3の課題は、受援する際の法体制に不備があったことである。具体的には、①災害対策基本法における指定公共機関の取り扱いや、②地方自治体の地域防災計画における海外からの受援規定の少なさ、そして③国—県—市という三層構造がもたらす「負の連鎖」などが挙げられる。これらの課題に対して、本研究では3つの政策を提言する。

①については、現在63ある指定公共機関に新たにJICAを加えるべきであるというものである。国外での緊急人道支援の経験が豊富なJICAが海外の救助チームのリエゾンとして調整業務を行うことができれば、日本の「受援力」は格段に増すだろう。

②については、未だに海外からの受援規定を設けていない約半数の道府県及び政令市の地域防災計画において、先進自治体（埼玉県、和歌山県、福岡県、さいたま市、横浜市）の計画なども参考にしつつ、新たに海外からの受援規定を明記するべきであるというものである。想定外の事態において「臨機応変な」対応をとることに限界があることは、東日本大震災の被災自治体が証明している。今後予想される大災害では、東日本大震災以上に多くの救助チームや物資が海外から入ってくることも十分に考えられるため、国だけでなく自治体においても事前に受け入れ体制を整えておくことが重要である。

③については、地域防災計画の上位計画である国の防災基本計画において、「地方自治体に対し、海外からの受援規定を地域防災計画の中に設けるよう促進する」旨の規定を新たに加えるべきであるというものである。国が主導的な役割を果たすことによって県が動き、県が動くことによって市も動くという連鎖効果が期待される。また、この問題に関しては、現在知事会から出されている政策要望に対する国の回答が注目される。

以上の政策提言を実行することで、海外支援の受け入れに係るコストを事前に下げておくことが可能となる。また、被災地にとって本当に有用な支援だけを迅速に受け入れることで、海外からの支援をより効果的に活用することができるものと期待される。これらは、今後予想される南海トラフ巨大地震や首都直下型地震において、より現場のニーズに即した（被災地目線に立った）災害対応を実現するためにも有効であると考えられる。

第三章 海外への緊急援助体制の拡充

第二章では、東日本大震災において日本が世界各国から支援を得た際の課題を教訓として、将来起こり得る首都直下型地震や南海トラフ巨大地震の際に、いかにして外国からの支援を効果的かつ効率的に受け入れ、日本における被災者救済と負担軽減につなげるかとの観点から、日本における受援体制の整備について論じた。

しかし、東日本大震災で支援を受けて得られた教訓は、日本における今後の受援体制を検討するためだけに役立つのではない。それは、これまで主に支援する立場であった日本が、支援を受ける立場を経験したことによって痛感した「支援を受ける側の目線」であり、今後日本が海外に対して行う支援を再検討する際にも有用なものである。

そこで、本章では、東日本大震災において支援を受け入れたときの教訓を、日本の支援主体による今後の国際緊急援助活動にどう生かすか検討する。支援主体の中でも、主に政府レベルと NGO レベルで行われている国際緊急援助について着目し、より「被災地目線」に立った支援を行うための政策を提言する。

以下、第 1 節において日本の国際緊急援助体制を概観して現状把握を行い、第 2 節において東日本大震災時に支援を受けた被災地が得た教訓と日本の支援主体の取り組みについて分析を行う。その上で、今後取り組むべき課題を抽出し、第 3 節において政策を提言する。

第 1 節 現状把握

1-1 日本の国際緊急援助体制（政府レベル）

1-1-1 外交政策における国際緊急援助の位置付け

台風や豪雨などの自然気象 (hazard) の中には近年、規模の大きいものが多発している。また、防災インフラを整えずに都市化が進んだ発展途上国では、異常気象に対する脆弱性 (vulnerability) が高くなっている。災害リスクは、自然現象とそれに対する脆弱性によって決まる¹²⁶。すなわち、自然現象の発生規模が大きく、それに対する都市の脆弱性が高ければ、災害リスクは非常に高いことになる。近年、気候変動の影響もあり、自然災害の頻発化と大規模化は国際的にも大きな問題となっている。それは、援助を必要とする危機的状況が日本だけではなく、発展途上国を中心とした国際社会においても今後も引き続き起こり得ることを表している。

自然災害の頻発化や大規模化は、発展途上国の経済的かつ社会的な側面において、負の影響を及ぼし、政治的不安定を招くこともある。そのため、海外で自然災害が発生した際、

¹²⁶ 防災分野において、「災害リスク (disaster risk) = 自然現象 (hazard) × 脆弱性 (vulnerability)」という公式が用いられている。たとえば、松岡由季「ISDR システムと兵庫行動枠組の実施－防災に関するグローバルな取り組み」

(<http://www.hemri21.jp/21bunmeiseminar/handout/b4081219matsuoka.pdf>、最終閲覧日：2013 年 1 月 15 日) を参照。

日本政府は被災国の要請に基づいて、迅速かつ効果的な緊急援助を行うことが求められる。

このような背景の下、日本の外交政策において、2003年に制定された現行のODA大綱では、ODAが「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」ものと位置付けられ、その一環として国際緊急援助が行われている。国際緊急援助とは、「大規模な災害等に対し、被災国が独力で被災者の救済を行うことが難しい被災国政府や国際機関等の要請を受けて行う援助」¹²⁷であり、1987年に施行された「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」（以下、「JDR法」とする）に基づいて支援が行われている。

1-1-2 政府レベルでの国際緊急援助活動の歴史

日本政府として、初めて国際緊急援助活動を行ったのは1979年である。1970年代後半、カンボジアで内戦が激化し、多くの難民がタイに避難した。その難民救援を行うために、日本政府は各関係機関と連絡を取り、国公立・私立病院、日本赤十字社などから構成された医療チームをタイとカンボジアの国境周辺に派遣した¹²⁸。この医療チームは多くの医療関係者で構成されていた。しかし、当時の日本政府には、他国のような民間ボランティア組織が整っていなかったため、医療チームを迅速に派遣し、救援活動を行うことができなかった¹²⁹。

そこで、この反省を踏まえ、日本政府は1982年に「国際緊急医療チーム」を設立した¹³⁰。国際緊急医療チームの設立により、医療関係者を平常時より国際協力事業団（現在のJICA）に登録し、その登録者に対して訓練や研修を施すことで、海外での大規模災害時に迅速に救援活動を行うことができる体制が構築された¹³¹。この国際緊急医療チームは、1984年のエチオピア干ばつ災害を皮切りに、その後の1985年のメキシコ地震、コロンビア火山噴火にも派遣された。これらの派遣を通して、医療だけではなく、搜索救助、災害対策の多角的な国際緊急援助体制の構築が必要ではないかとの認識が高まった¹³²。そこで、1987年に前述したJDR法が施行され、日本の国際緊急援助体制は救助チーム、医療チーム、専門家チームの3体制となり、今日の国際緊急援助体制の根幹が作られた¹³³。

その後、1991年の湾岸戦争終結後にもまた大量の難民が生まれたが、当時の日本政府に

¹²⁷ 外務省「我が国の人道支援方針」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_1_1.html、最終閲覧日：2013年12月8日)。

¹²⁸ JICA「国際緊急援助隊 発足の経緯と沿革」

(<http://www.jica.go.jp/jdr/history.html>、最終閲覧日：2014年1月30日)。

¹²⁹ JICA「国際緊急援助隊（JDR）設立20周年 被災者に寄り添う緊急援助」

(<http://www.jica.go.jp/publication/monthly/0709/04.html>、最終閲覧日：2014年1月30日)。

¹³⁰ JICA・前掲注128)。

¹³¹ 「その命を救いたい」『JICA's World』No.49（国際協力機構、2012年10月）5頁。

¹³² 山田好一＝野村留美子「国際緊急援助隊（JDR）」『国際緊急人道支援』〔内海成治・中村安秀・勝間靖編〕（ナカニシヤ出版、2008年）131頁。

¹³³ JICA・前掲注128)。

は紛争に対する国際緊急援助活動を行うことができる体制は整っていなかった。そこで、難民が居住している場所に疾病が発生したことから自然災害を対象とする JDR 法を適用し、医療チームの派遣が行われた。しかし、この疾病は紛争に起因する災害であり、JDR 法の目的を逸脱するものであるとして、国会での議論を招いた¹³⁴。そこで紛争に起因する災害について、1992 年に「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（通称、PKO 法）が成立し、自衛隊などで構成される国際平和協力隊の派遣が規定された¹³⁵。同時に、JDR 法も改正され、大規模自然災害に対して、相手国からの要請に基づく自衛隊部隊の派遣が可能となった¹³⁶。自衛隊の海外派遣に関しては、憲法 9 条との兼ね合いにより、対象災害を自然災害に限る、武器を携行しない、被災国の要請内容・災害の種類・規模・関係行政機関の対応能力から判断して、「特に必要がある場合」に限定するなどの整理が行われた¹³⁷。

1-1-3 政府レベルでの国際緊急援助活動の内容

政府レベルでの国際緊急援助活動は、(1) 人的援助、(2) 物的援助、(3) 資金援助の 3 つが行われている。

(1) 人的援助

現在、JDR チームを構成するのは、救助チーム、医療チーム、専門家チーム、自衛隊部隊の 4 つの組織である。

救助チームは、外務省、JICA の医療班・構造評価専門家・業務調整員、警察庁、消防庁、海上保安庁の隊員から構成されている¹³⁸。アメリカやオーストラリアの救助チームは、特定の地域の消防をそのまま海外に派遣するが、日本は合同チームであり、国際的にもユニークな組織となっている¹³⁹。そして、3 庁が被災現場で円滑な連携や調整が取れるようにするため、1987 年以降、毎年総合訓練を実施している。救助チームの主な任務は、被災地での被災者の捜索、発見、救出、応急処置、安全な場所への移送である¹⁴⁰。救助チームは、迅速性が求められるため、被災国の要請を受理してから 24 時間以内にチャーター機などを活用し、日本を出発することを原則としている¹⁴¹。そのため、救助チームはいつでも救助隊員を派遣できるように、隊員を待機メンバーとして登録している。

¹³⁴ 山田＝野村・前掲注 132) 書・131 頁。

¹³⁵ JICA・前掲注 128)。

¹³⁶ JDR 法 第 3 条 2 項。

¹³⁷ 山田＝野村・前掲注 132) 書・132 頁。

¹³⁸ JICA「日本と国際緊急援助」

(<http://www.jica.go.jp/jdr/japan.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 30 日)。

¹³⁹ 山田＝野村・前掲注 132) 書・123 頁。

¹⁴⁰ JICA「国際緊急援助隊 (JDR) とは」

(<http://www.jica.go.jp/jdr/about.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 15 日)。

¹⁴¹ JICA・前掲注 129)。

医療チームは、個人の意志で登録している医師・看護師・薬剤師・調整員と外務省、JICA から構成されている¹⁴²。主な任務は、被災者の診療または診療の補助、必要に応じて疾病の感染予防や蔓延防止のための活動である¹⁴³。医療チームは、被災国の要請から 48 時間以内に出発することを原則としている¹⁴⁴。隊員のほとんどが日本での仕事を有しているため、上限 2 週間までという条件で派遣されている。そのため、被災国において 2 週間以上の医療ニーズがある場合は、二次隊という形で新たに派遣することとなっている。医療チームは、登録ボランティアの協力から成り立っており、平時からの連携や調整が必要不可欠であることから、JICA では導入研修と中級研修を毎年実施している¹⁴⁵。

専門家チームは、災害の種類に応じて、関係省庁や自治体から推薦された技術者や研究者などから構成されている。主な任務は、建物の耐震性判断や火山の噴火予測や被害予測、災害に対する応急対策と復旧活動について被災国政府に対して指導や助言を行うことである¹⁴⁶。救助チームや医療チームは、災害後に活動するのに対して、専門家チームは、要請があれば災害発生直後の緊急時はもちろん、復旧・復興段階でも派遣することが可能である。また、救助チームや医療チームは地震や津波、洪水で派遣されるが、専門家チームは、それ以外の石油や原油の海上流出事故や火山噴火などに対しても派遣されている¹⁴⁷。

自衛隊部隊は、大規模な災害が発生し、特に必要があると認められた場合に派遣される¹⁴⁸。主な任務は、艦艇、航空機を用いた輸送活動、給水活動、医療・防疫活動を行うことである¹⁴⁹。前述した通り、自衛隊部隊は PKO 活動とは異なり、大規模自然災害に対して JDR 法の下、JDR チームの 1 つとして派遣される。

(2) 物的援助

物的援助は、JICA が主体となって行っている¹⁵⁰。緊急援助物資の品目は、被災直後に最も必要とされるテント、スリーピングパッド、ビニールシート、毛布、ポリタンク、簡易水槽、浄水器、発電機の 8 品目であり、これらを中心に被災地のニーズに合わせて提供する¹⁵¹。これらの緊急援助物資は、フランクフルト（ドイツ）、シンガポール、マイアミ（米国）に

¹⁴² JICA・前掲注 138)。

¹⁴³ JICA・前掲注 140)。

¹⁴⁴ JICA・前掲注 131)・6 頁。

¹⁴⁵ 山田＝野村・前掲注 132)・125 頁。

¹⁴⁶ JICA・前掲注 140)。

¹⁴⁷ 外務省「国際緊急援助隊派遣及び緊急援助物資供与の実績（2014 年 1 月現在）」

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/pdfs/kyouyojisseki.pdf>、2014 年 1 月 30 日)。

¹⁴⁸ 山田＝野村・前掲注 132) 書・132 頁。

¹⁴⁹ 防衛省、自衛隊「国際緊急援助法に基づき自衛隊が実施した国際緊急援助活動の実績」(http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/list.html#link02、最終閲覧日：2014 年 1 月 30 日)。

¹⁵⁰ JICA・前掲注 138)。

¹⁵¹ JICA「国際緊急援助物資供与」

(<http://www.jica.go.jp/jdr/supply.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 27 日)。

ある緊急援助物資備蓄倉庫、また、国際連合世界食糧計画が運営する国連人道支援物資備蓄庫の中にも保管されており、災害が発生した際は、最寄りの備蓄倉庫から迅速に輸送される体制が整っている¹⁵²。緊急援助物資供与はこれまで、合計 447 回（1987 年～2013 年 3 月末現在）実施されている¹⁵³。

（3）資金援助

外務省が主体となり、自然災害や内戦などによる被災者や難民を救済する目的のために資金援助を行う¹⁵⁴。この中には、被災国政府に対して直接行う場合と国際機関・赤十字に対して行う場合も含まれる。資金援助を通して、自然災害や、内戦などの人為的災害の被災者・難民・避難民支援が行われている。緊急性を有する援助であるため、他の無償資金協力とは異なった迅速な手続きが行われるのが特徴である。被災国政府や国際機関・赤十字からの要請に対し、援助の必要性が認められた場合には、援助額や具体的な実施方法を決定し、外務大臣は閣議において緊急無償を実施する旨を伝える。この閣議後、日本の在外公館が被災国または国際機関などとの間で援助に関する口上書を交換し、資金供与が行われる¹⁵⁵。

1－2 日本の国際緊急援助体制（NGO レベル）

自然災害における国際緊急援助活動は、これまで述べてきたような政府レベルによるものだけではなく、NGO レベルによっても人的援助、物的援助、資金援助が盛んに行われている。そこで、本章では、政府レベルでの支援だけではなく、日本の NGO レベルでの国際緊急援助に関しても考察する。その中でも、特に中心に扱うのが、国際緊急援助を中心に行う NGO を取りまとめる組織である JPF とそれに加盟する NGO である。また、2013 年のフィリピンの台風被害など、海外で発生した大規模災害に対して、「東日本大震災当時の恩返しをしたい」あるいは「困ったときはお互い様である」という意向から、海外での活動を専門としない NGO による物的援助も行われた。そこで、そのような日本国内から被災国へ物的援助を行う NGO についても研究対象とした。以下、JPF について概説する。

1－2－1 JPF の設立の背景

1999 年 4 月のコソボでの空爆において難民が発生し、日本の NGO が難民支援の検討を始めた。しかし、当時の日本の NGO には、十分な支援を行うだけの財政的基盤がなく、緊

¹⁵² JICA・前掲注 151)。

¹⁵³ JICA・前掲注 151)。

¹⁵⁴ JICA・前掲注 138)。

¹⁵⁵ 外務省「援助形態別の概要・取組 緊急無償とは」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/kinkyu/k_musho.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 15 日)。

急時における様々な支援の技術もなかった¹⁵⁶。そこで、日本の NGO 4 団体が合同でアルバニアに「キャンプ・ジャパン」と呼ばれるコソボ難民のためのキャンプの建設と同時に支援実施を計画したが、計画自体は空爆終了に伴い、難民が帰還したため実施には至らなかった¹⁵⁷。

しかし、この経験から、外交的かつ政治的制約の少ない NGO であるからこそ、災害や紛争の発生直後に現地入りすることができ、また、NGO、政府、経済界、メディア、学識経験者などの主体がそれぞれの強みを発揮し、弱みを補うことが重要であるという教訓が得られた¹⁵⁸。そこで、難民発生時・自然災害時の緊急援助をより迅速に行うために、NGO、経済界、政府が対等な立場の下で協力し、それぞれの特性や資源を生かして連携する組織である JPF が 2000 年に設立された¹⁵⁹。JPF では、難民の大量発生や大規模な自然災害に備えて、各主体の技術や資源を生かし、支援の際の計画作成や緊急援助物資の備蓄のような事前準備を行っている。また、ODA による基金の設置や、民間寄付の募集を通じて、財政的な基盤の弱い日本の NGO を資金的にサポートする活動も行っている。

1-2-2 JPF 加盟 NGO に対する資金助成システム

JPF の助成システムは以下の通りである。

自然災害や紛争による難民や国内避難民の流出など、緊急事態が発生した場合、JPF あるいは加盟 NGO が出動に関して発議を行い、JPF のコアチーム¹⁶⁰による答申が行われ、出動が決定される。出動が決定されると、JPF は個人や企業からの資金調達、参加 NGO は支援事業の計画作成と助成金申請を行う¹⁶¹。その後、各分野の代表者で構成する常任委員会とそのもとにある助成審査委員会が、申請の審査と助成対象の事業と助成額の決定を行い、それを受けて NGO に助成がなされ、被災地支援が実行される¹⁶²。

¹⁵⁶ 大西健丞「ジャパン・プラットフォーム（JPF）」『国際緊急人道支援』〔内海成治・中村安秀・勝間靖編〕（ナカニシヤ出版、2008 年）101－103 頁。

¹⁵⁷ JPF「設立の背景」

（<http://www.japanplatform.org/about/background.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 15 日）。

¹⁵⁸ JPF・前掲注 157）。

¹⁵⁹ 大西・前掲注 156）書・104 頁－106 頁。

¹⁶⁰ コアチームのメンバーは、JPF の NGO ユニット正副代表幹事、外務省、JPF 事務局長で構成されている。詳細は、JPF「助成の仕組み」

（<http://www.japanplatform.org/activity/aid.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 15 日）を参照。

¹⁶¹ 大西・前掲注 156）書・106 頁。

¹⁶² JPF・前掲注 160）。

第2節 分析と課題抽出

2-1 東日本大震災における支援受け入れから得た教訓

東日本大震災では、多くの国々から多大なる支援を受けた。多くの支援は、被災者の方々にとって大変有益なものであった¹⁶³。一方で、被災地にとってあまり有用ではなく、負担を強いてしまった支援も中には存在した。

そこで、今後の自然災害に対する日本の国際緊急援助の在り方について考察するために、多くの支援の受け入れを経験した岩手県、宮城県、福島県と、青森・岩手・宮城・福島の被災した市及び町に対してヒアリングを行った。その結果、人的援助における自己完結性の必要性、人的援助や物的援助における言語の違いへの配慮、物的援助におけるニーズとのマッチング、軍の機動力、情報共有の重要性という 5 つの教訓を抽出した。以下のヒアリングは全て 2013 年のものである。ヒアリング内容は、一職員の意見であり、各自治体の正式な意向を代表するものではないことに留意されたい。

2-1-1 人的援助における自己完結性の必要性

自己完結性という点に関して、以下のような被災地行政関係者の声が聞かれた。

・「震災直後、海外の NGO から、被災地を案内してほしいとの申し出があった。」（宮城県庁職員、5 月 17 日）

・「ほとんどの支援主体は自己完結性を有していたが、中には「避難所に泊めてほしい」と言う支援主体もあった。ただし、避難所のスペースや物資に比較的余裕があればあまり問題視されないだろうし、そうでなければ逆に問題視されるなど、避難所のキャパシティによって問題になるかどうかが変わる。」（宮城県女川町職員、10 月 22 日）

・「ある国の救助チームからは要望が多かった。たとえば、燃料不足により、燃料が売ってあるところまで案内してほしいとのことで連れて行ったところ、料金まで払うことになった。」（岩手県大船渡地区消防組合消防本部職員、10 月 25 日）

以上より、被災地での人的援助において、支援者に自己完結性が備わっていなければ、被災地に負担をかけてしまう恐れがあるということを、被災地の声として抽出することができる。

¹⁶³ 海外からの支援について、女川町職員の方へのヒアリング（10 月 22 日）では、「海外から直接現地入りした支援者は、様々な要望に応えようとした支援を行ってくれた。海外からの支援を受けて精神的に助かった。海外とつながっているということを実感した。」との回答、多賀城市職員の方へのヒアリング（10 月 22 日）では、「被災後、多くの手が必要であったため、海外からの人的支援は大変有り難かった。」との回答、釜石市職員の方へのヒアリング（10 月 25 日）では、「食料が非常に不足している中、海外からの食料も大変有り難かった。」との回答を得た。その他にも、多くの自治体職員の方から海外の支援は有用であったとの回答を得た。

2-1-2 人的援助、物的援助における言語の違いへの配慮

言語の違いという点に関して、以下のような被災地行政関係者の声が聞かれた。

・「言葉が通じない海外の NGO の人達を押しとどめるのに大変苦労した。」(宮城県庁職員、5 月 17 日)

・「きちんとした組織だと通訳がついているが、個人や任意団体だと通訳がついていない場合が多い。職員のすべてが英語を話せるわけでないし、片言での会話になってしまう。英語以外の言語だとなおさら意思疎通が難しい。」(女川町職員、10 月 22 日)

・「アメリカからのボランティアの受け入れに当たって、5 人に 1 人の割合で通訳をつけるよう要請をしたところ、通訳の確保が困難との回答から、市として受け入れはしなかった。結果的には民間企業へボランティアに行ったようである。ただ、受け入れた民間企業の話を聞いたところ、意思疎通が上手くいかず、ゴミ拾いや泥さらいばかりをお願いしてしまったとのことだった。言語が違うということは、やはり意思疎通が図れないということにつながるのではないか。」(青森県八戸市職員、11 月 29 日)

このような言語に関する教訓については、岩手県大船渡市、宮城県七ヶ浜町、宮城県山元町職員などからも同様の声が聞かれた。

また、物的援助については以下のような声が聞かれた。

・「支援物資に書かれている言語が読めなかったため、食べられるものかどうか分からなかった。」(山元町職員、10 月 15 日)

・「外国語表記の他に、日本語で表記が入っていたらとても親切だったと思う。」(岩手県釜石市職員、10 月 25 日)

以上より、被災地での人的援助・物的援助において、言語の違いへ配慮しなければ、被災地に負担をかけてしまったり、せっかくの支援が台無しになってしまったりする恐れがあるということを、被災地の声から抽出することができる。

2-1-3 物的援助におけるニーズとのマッチング

ニーズとのマッチングという点に関して、以下のような被災地行政関係者の声が聞かれた。

・「ニーズにマッチしたものが来てほしかった。要望とずれた支援が来ると困る。要望してもニーズに合ったものが来ないのが大きな問題である。」(女川町職員、10 月 22 日)

このような被災地のニーズと海外からの支援の間にあるミスマッチについては、ヒアリングを行った多くの自治体から困ったとの声が聞かれた。このミスマッチの問題については、(1) 文化の違い、(2) 支援内容に対する要望、(3) タイムラグの 3 つに大別される。

(1) 文化の違い

文化の違いに関して、以下のような声が聞かれた。

・「海外からの物資は、人によって口に合わないものもある。特に、お年寄りや子供には受

け入れられなかった。感謝はしているが、配る側の配慮が欠けているかもしれない。相手の文化を理解した上で、その文化を尊重した支援を考えなければならない。」（岩手県庁職員、6月14日）

・「海外からの物資の中で、食べ方が分からない、どうしていいか分からないものがあつた。それを在庫として抱えてしまい、落ち着いてから、被災者に配布した。」（七ヶ浜町職員、10月11日）

・「文化の違いという点で、ニーズのマッチングが難しかった。たとえば、非常に脂っこい肉の食糧援助があつたが、食べられるものではなかった。」（宮城県多賀城市職員、10月22日）

・「オイル漬の^{にしん}鰯の缶詰や、よく分からない食品など馴染みのないものは人気がなかった。文化の違いであっても食べられないものが送られると困る。」（宮城県東松島市職員、10月24日）

このような食料に関する文化の違いについては、宮城県庁職員からも同様の声が聞かれた。衣類に関する文化の違いに関しては、以下のような声が聞かれた。

・「衣服のサイズ間の違いは、今回とても多かった。」（釜石市職員、10月25日）

このようなサイズ間の違いについては、宮城県女川町からも同様の声が聞かれた。

（2）支援内容に対する要望

支援内容に対する要望として、以下のような被災地行政関係者からの声が聞かれた。

・「海外からの物資の中には、賞味期限が切れているものがあつた。また、何が入っているのか分からないものがあつた。」（福島県庁職員、6月11日）

・「缶詰の中身が腐っていた。缶詰は缶を開けて、焼却処分しなければならず、かなりの手間がかかった。また、肌着や靴で使い古しのものが送られて来た。災害であろうと、被災者は新品のものが欲しい。」（宮城県岩沼市職員、10月28日）

古着に関しては、東松島市職員からも同様の声が聞かれた。

（3）タイムラグ

タイムラグに関して、以下のような被災地行政関係者からの声が聞かれた。

・「時期とニーズの不一致が問題だった。欲しい物が欲しい時期に来て欲しかった。」（東松島市職員、10月24日）

・「海外からの支援は、被災直後の3日以内に届くものではないため、その後のニーズに合った支援が役立った。特に、日用品や機材関係は有り難かった。」（多賀城市職員、10月22日）

以上より、物的援助において、被災地のニーズに沿った支援を送らなければ、扱いについて困惑させたり、物資の処分を行わせたりといった負担を強いる恐れがあるということを、被災地の声として抽出することができる。

2-1-4 軍の機動力

東日本大震災では、アメリカ軍によるトモダチ作戦に関して、以下のような行政関係者の声が聞かれた。

・「米軍が壊滅的な被害にあった仙台空港を短期間で復活させたことにより、多くの救助・捜索人員が被災地に入れるようになった。」（岩沼市職員、10月28日）

・「被災した後、最初に米軍がヘリで食料と水を運んで来てくれた。」（女川町職員、10月22日）

また、東日本大震災当時、米軍の受け入れを担当した外務省職員からも以下のような声が聞かれた。

・「米軍の支援は、長距離の輸送や支援の規模、機動力など大変優れている。そして自衛隊との相互連携も図ることができる。宮城県気仙沼市大島では、孤立していた住民に人道支援活動を行ってくれた。」（当時外務省北米局日米地位協定室職員、6月24日）

以上より、自然災害の現場においても、軍の持つ機動力は有用であるということを教訓の1つとして抽出することができる。

2-1-5 情報共有の重要性

情報共有に関して、以下のような行政関係者の声が聞かれた。

・「東日本大震災での教訓の1つとして、様々な組織の間で情報共有をすることが大切であることを学んだ。」（大船渡消防組合消防本部職員、10月25日）

・「これだけの被害があったということを詳細な記録として残しておくことが重要である。次に来る災害に生かせると思う。」（釜石市職員、10月25日）

すなわち、自然災害の現場で何が起きたのか、どのように対処する必要があるのかという情報を、次に来る恐れのある災害への備えとして、被災地以外の人々へ伝えていくべきであるということが、被災地の声として抽出することができる。

より一般化して言えば、緊急対応期から事前準備期において、これまで発生した災害の状況や災害への各組織の対応や得た教訓などの情報を多くの組織間で共有することが、今後発生し得る自然災害への対処能力向上という点において非常に重要であるということが教訓の1つとして抽出することができる。

2-2 東日本大震災の教訓を踏まえた現状分析と課題

2-2-1 自己完結性における日本の取組みと課題

自己完結性とは、前述の通り、食料や宿泊場所、移動手段、通訳などを自分たちで確保することであり、被災地において支援者に求められる能力である。前述のIEC検定においては、自己完結性は「10日間活動ができること」とされている。

(1) JDR の自己完結性

JDR は、隊員がどのような場所でも支援を行うことができるよう、活動に必要な資機材一式と生活用品は全て携行し被災地へ赴いている。しかし、一方で水や食料を全て携行することは、体積や重量の面で現実的に不可能である¹⁶⁴。そこで、被災地や被災国政府に負担をかけないよう、JICA 現地事務所による生活物資の確保や調整員による現地調達で自己完結性を補完している。

(2) JPF に加盟する NGO

JPF に加盟する NGO の自己完結性に関しては、それぞれの組織によって対応が異なっている。JDR のように専門の調整員がいる組織もあるが、予算や人材不足の問題から、被災地支援活動を行いながら片手間で自己完結性を整えている組織が多数である。被災地に母体や事務所を置く NGO と提携して、自己完結性を補完している NGO もいくつかあったが、その一方で、調整員がおらず燃料調達などに時間を取られてしまい、支援に集中できないという NGO も存在しているのが現状である。また、仮に多くの NGO の自己完結性が欠如してしまった場合、被災地に負担をかけてしまう可能性がある。その理由として、被災地での物資の買い占めが生じることで、本当にそれらを必要とする被災者へ物資が行き渡らない恐れが生じることが挙げられる。

表 6 は、2013 年フィリピンの台風被害の初動対応を行った JPF に加盟している NGO の 9 団体の職員の方に対する電話とメールでのヒアリングを基に作成したものである。ヒアリングの結果から、支援を行う際の自己完結性を補完する後方支援体制が必要だと考えられる。

	Yes	No	その他
1. 後方支援専門の人員がいるか。	1	8	0
2. 後方支援専門の人員が組織内に必要だと考えるか。	7	0	2（現地の NGO に依頼するため不要）

表 6 後方支援専門の人員に関する NGO の所感

2-2-2 言語の違いにおける日本の取組みと課題

次に、東日本大震災で問題となった言語の違いに関して、日本ではどのような取組みがなされているのかを概観する。

人的援助に関して JDR では、JICA 現地事務所を通じて、その地域の言語を話すことが

¹⁶⁴ JDR 事務局職員へのヒアリング（2013 年 11 月 1 日）では、「もし全ての物資を携行するのであれば、水一人当たり数リットル×80 名×10 日間＝数万トンもの量に及ぶ。」との回答を得た。

できる人員を確保し、通訳を帯同して被災地支援を行っている。物的援助に関しては、基本 8 品目についてすべて英語での表記と取扱説明書の添付を行っている。また、被災国政府や国連機関などが被災者に対して直接、救援物資を配布しているため、現地語を記載しなくても言語に関する問題は生じないと考えられる。

人的援助に関して JPF に加盟している NGO では、被災地で支援活動を行う人員が英語や被災地の言語を話すことができるケースと通訳や運転手を現地で雇うケースがあり、被災地の場所や人員の能力などを鑑み、柔軟に対応している。

物的援助に関しては、現地での物資調達及び被災者への直接配布を行うことが多いため、物資に現地の言葉が書かれている、あるいは NGO から被災者に直接説明することができることから、言語の違いによる問題は生じないと考えられる。

海外に物的援助のみを行う NGO に関しては、本章 2-2-3 で述べるように、ある特定非営利活動法人は、新品の物資だけを名称と数量を英語で表記して送付するといった取組みを行っている。

2-2-3 ニーズとのミスマッチに対する日本の取組みと課題

ここではまず、日本が海外に支援を行う際、ニーズとのミスマッチを避けるためにどのような工夫がなされているかを概観する。

前述のように、日本政府レベルで物的援助を扱っている JICA では、世界各地の緊急援助物資備蓄倉庫と WFP が運営する蓄庫を中心に緊急援助物資を備蓄しており、被災地から一番近い倉庫を拠点として迅速に物資を届けている。また、JICA 客員専門員の方へのヒアリングでは、「倉庫に保管している 8 品目以外に、スフィアスタンダード¹⁶⁵などの国際スタンダードを遵守しつつ、過去の経験や教訓を通じて被災地にとって何を送るべきかを考え、その都度ニーズに合った支援を行っている」との回答を得た。

次に JPF に加盟する NGO の物的援助について、被災地で配布する物資の多くは、被災者の声を吸い上げながら、被災地もしくは被災地に近い地域で調達し、直接被災者に対して配布されている¹⁶⁶。すなわち、被災地のニーズを把握しながら、物資援助が行えていると考えられる。

このように、国際緊急援助を専門に扱う組織では、ニーズと支援のマッチングについて配慮し、適切な支援を心掛けている。しかし、被災地へ物資を送るのは JICA や JPF などの専門的な知識を持った組織だけではなく、日本国内から物的援助のみを行う NGO によっ

¹⁶⁵ 生命を守るための主要なセクター（ハンドブックの 4 つの技術的各章に反映されている給水・衛生・衛生促進、食糧の確保と栄養、シェルター・居留地・ノン・フードアイテム、保健活動）における最低基準を定めているものである。詳細は、難民支援協会「スフィア・プロジェクト 人道憲章と人道対応に関する最低基準」

（http://www.refugee.or.jp/sphere/The_Sphere_Project_Handbook_2011_J.pdf、最終閲覧日：2014 年 1 月 27 日）を参照。

¹⁶⁶ JPF 事務局職員へのヒアリングより、2013 年 11 月 28 日。

でも広く行われている。物的援助に関しては、実際に被災地まで赴き活動する人的援助よりもハードルが低く、多くの NGO で行われていると考えられる。

そこで、東日本大震災によって被災した石巻市のある特定非営利活動法人が、2013 年 11 月 8 日に発生したフィリピンの台風被害に際して行った取組みを調査した。同法人への電話ヒアリングでは、「フィリピンに対して、市民から募った支援物資を送る事業を行った。その際、衣服に関して新品の物、食料に関して生ものは送らないという前提で、市民から募った支援物資を品目別に仕分け、品目の名称、個数を英語で明記した」との回答があった。しかし、ニーズとのマッチングという点に関しては、「市民の常識の範囲内で、それぞれが考えて持ってきた物資を送った」との回答があった。

このように、現場で活動する JICA や JPF に所属する NGO とは違って、文化への配慮、日本から被災地へのタイムラグという点に関しては、日本国内から行う場合はそれほど考慮されていない。そのため、ニーズとマッチングした支援について、より良く行うため方策を考える余地があるといえる。

2-2-4 自衛隊の海外での大規模自然災害に対する取組み

2013 年 11 月に発生したフィリピンの台風被害に対して、日本政府は、11 月 12 日にフィリピン政府からの要請に基づき、国際緊急援助活動の一環として、過去最大規模となる自衛隊員約 1,170 名を派遣した。自衛隊の支援内容は、主に医療・防疫活動と救助活動及び救援物資などの輸送¹⁶⁷である。自衛隊が、16 日にタクロバン空港内で医療支援活動を行った際には、被災者から「医者も薬もなく困り果てていた。本当にありがたい」と感謝の言葉が寄せられた¹⁶⁸。また、救援物資の輸送について、航空自衛隊がマニラから中部のパナイ島のカピズ州ロハスへ救援物資を運んだ際には、フィリピン陸軍兵士から「多くの被災者が苦しい生活を強いられている。援助物資がきて、とても感謝している」との感謝の言葉が寄せられた¹⁶⁹。自衛隊はその他にも、JICA の派遣する医療チームの 1 次隊と 2 次隊の輸送にも携わった¹⁷⁰。

このように、相手国の要請に基づき、要請の範囲内で自衛隊の持つ最大限の能力を活用することで、医療の手助け、燃料不足に陥りやすく輸送手段が確保しづらい被災地の物資輸送、JDR 隊員の輸送などを行うことができる。したがって、非常に有用な支援を被災地に提供することができると考えられる。今後もこれまで通り、相手国からの要請が得られ

¹⁶⁷ 防衛省「国際平和協力活動への取組」

(http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/list.html、最終閲覧日：2013 年 12 月 12 日)。

¹⁶⁸ 毎日新聞「比台風：自衛隊が医療活動 被災者長蛇の列」(2013 年 11 月 17 日朝刊 29 面)。

¹⁶⁹ 朝日新聞「艦船にヘリを搭載 呉基地 フィリピン救援準備」(2013 年 11 月 19 日朝刊 1 面)。

¹⁷⁰ JICA「国際緊急援助隊のフィリピンでの 1 か月にわたる活動が終了」

(http://www.jica.go.jp/topics/news/2013/20131227_02.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 22 日)。

た際には、ニーズに応じていくことが求められる。

2-2-5 情報共有における日本の取組みと課題

前述の通り、東日本大震災の経験や教訓について、情報を共有する様々な会議やセミナーが日本各地で開かれている。

(1) 日本政府の取組み

「世界防災閣僚会議 in 東北」が、2012 年 7 月 3 日と 4 日に、宮城県仙台市・石巻市、岩手県一関市、福島県福島市で開催された¹⁷¹。同会議では、近年の大規模自然災害に関する経験や教訓を各国間で共有するとともに、災害に対する強靱な社会の構築へ向けて、防災に関する主要テーマについて議論が行われた。会議には、野田佳彦総理大臣（当時）、玄葉光一郎外務大臣（当時）ら日本の関係閣僚、63 カ国の閣僚級高官、14 の国際機関の関係者、地方公共団体、民間企業、市民団体の代表らを含む約 500 人が参加した。また、サイドイベントとして、自治体、国際機関、政府関係団体、市民団体など、約 50 団体によるブース出展、パネル展示、ワークショップが実施された。

サイドイベントにおいては、東日本大震災の教訓が様々な主体の間で共有され、本体会合では、それに加え、防災分野の国際的指針である「兵庫行動枠組」の 2015 年以降の新たな枠組みに向けた議論が行われた。

(2) JICA と JDR の取組み

JDR においては、救助チームが個々の技能や連携の強化のための総合訓練を行っている。東日本大震災後の 2011 年の総合訓練では、警察庁・消防庁・海上保安庁の救助隊員や医療関係者など約 140 人が参加した。その中には、東日本大震災の被災地で捜索救助活動に携わった隊員も参加しており、国内の現場で得た経験や技術を共有することで、それらを今後の自然災害に生かすことができると考えられている。

また、(1) 日本政府の取組みで述べた「世界防災閣僚会議 in 東北」では、JICA がこれまでの防災分野の国際協力の取組み、JDR 隊員の活動、東日本大震災への対応などを紹介した。

(3) JPF の取組み

JPF の副代表理事兼大阪大学教授である中村安秀氏ら、JPF に参加する有識者が中心となり、2011 年から 2012 年 7 月まで「東日本大震災における海外からの支援に関する調査事業」を実施し、その結果を日本語と英語で公開している。当調査事業は、東日本大震災

¹⁷¹ JICA「防災、緊急援助、復興支援の経験を世界に発信」

(http://www.jica.go.jp/topics/news/2012/20120706_02.html、最終閲覧日：2013 年 12 月 9 日)。

時の JPF に加盟する NGO や海外 NGO の取組みを紹介しており、NGO 間の相互理解と NGO そのものに対する周知活動につなげている。

(4) 複数の組織による取組み

2012 年 7 月 5 日、OCHA、日本赤十字社と JICA による人道支援セミナーが開催され、学生や人道支援関係者など約 150 人が参加した。当セミナーでは、「海外から支援を受ける立場になった経験を、今後の国内外の災害支援にどう役立てていくべきか」について議論することが目的とされ、そこで、東日本大震災の経験や教訓が共有された。今まで他国に支援を行ってきた組織が、東日本大震災で海外から大規模な支援を受け入れる当事者となり、過去の支援の中で見落としがちであった点を振り返り、今後の改善点を共有する場となった。

他にも、JPF の参加団体は、外務省との定期協議会に参加している¹⁷²。

以上のように、国内外で活躍する支援主体を巻き込んで、東日本大震災に関する経験や教訓の情報共有を行うことは、今後より良い支援を行うために有用であると考えられている。しかし、「日本の様々な支援主体の間で、海外における大規模な自然災害後に経験や教訓を共有する場は開催されていないと思われる。ただ、東日本大震災での経験や教訓を共有するセミナーには積極的に参加している」（外務省緊急・人道支援課職員、11 月 28 日）とのヒアリング結果があったように、これらの情報共有の場は東日本大震災に限ったものを中心に行われており、他国で起こった災害に対しての情報共有は行われていない。すなわち、日本の支援主体間での恒常的な情報共有枠組みが存在していないことが分かる。

他方で、「ワーキンググループというものを開催しており、NGO 間での情報共有が行われている。また、事業報告書を作成することで、外務省に対しても情報共有を行っている」（JPF 職員、11 月 29 日）との回答を得た。すなわち、外務省と JPF、外務省と NGO、あるいは NGO 間での結びつきは強い一方、個々の NGO とその他の JDR や JICA、経済界、メディアなどとの情報共有は報告書上では行われているが、情報交換会などを通して直接行われていないのが現状である。

第 3 節 政策提言

日本の支援主体が今後より良い国際緊急援助を行うため、第 2 節で指摘した課題に対して、その改善へ向けた政策提言を行う。

¹⁷² 武田康裕「自然災害と国際緊急援助―人道と政治の葛藤」『日本の外交』第 5 巻〔大芝亮編〕（岩波書店、2013 年）164 頁。

3-1 後方支援体制の拡充

3-1-1 JDR の後方支援体制の拡充

提言先：JDR 事務局

(1) 背景

JDR の自己完結性に関しては、前述した INSARAG が実施する IEC 検定で「重」の認定を受けており、国際的にも評価が高い。しかし、水や食料を全て携行することが不可能であることから、JICA 現地事務所による生活物資の確保や調整員による現地調達で自己完結性を補完していることは、本章 2-2-1 で指摘した。また、調整員の現地調達の方法に関しては、「海外支援経験が豊富な調整員が様々な手段を使って被災地の周辺で確保している」(JDR 事務局職員、11 月 1 日) とのヒアリング結果を得た。すなわち、調整員個人の力量によって自己完結性が保たれているのが現状である。

一方で、2013 年フィリピンの台風被害の際には、自衛隊は、JDR 隊員が使用する医療用機材などを被災地まで輸送している¹⁷³。このような大規模災害では、相手国からの要請により自衛隊が派遣され、被災地にとって有用な活動を行うことができる上、JDR の自己完結性を補う役目も果たすことができる。しかし、JDR の救助チームや医療チームが派遣される際、相当大規模でかつ相手国政府からの同意がない限り、自衛隊は派遣されるとは限らない¹⁷⁴。そのような事態にも柔軟に対応する必要があることから、JDR として、自己完結性を補完するための事前準備を行うべきである。

(2) 提言内容

(1) より、自己完結性を高めるためには、調整員個人の力量すべてに任せるのではなく、生活物資を事前に調達しておく手段を確保するべきである。具体的には、事前準備の段階で、物資調達の多様化を図り、その調達手段を確実にすることで、JDR 隊員の生活物資がより安定的に供給されると考えられる。現在 JICA は、日本航空とチャーター便の運航に関する覚書を締結しており、それによって被災地でいち早く活動を始めることができるようになった。この日本航空との覚書と同様に、災害時における輸送手段以外の生活物資の供給についても、他の企業に協力を要請することができる協定や覚書を締結することが有用である¹⁷⁵。特に、被災地においては燃料不足が深刻となる場合が多いため、エネルギー業界からの協力が必要不可欠である。また、自己完結性に関する物資として、他には水や食料が考えられる。これらの生活物資の輸送手段に関しては、JDR 事務局と企業との協議の上、決定することが望ましいと考える。

¹⁷³ 防衛省航空幕僚監部広報室職員へのヒアリングより、2014 年 1 月 22 日。

¹⁷⁴ 外務省・前掲注 147)。

¹⁷⁵ 物資を JDR 隊員の活動場所へ輸送する必要性が存在する。そのため、海外に拠点を持つ企業と協定や覚書を締結し、被災地からもっとも近い支社や事務所などから輸送を行うことができれば、効率的であると考えられる。

(3) 効果

JDR 隊員の生活物資調達を安定的に行うことで、JDR の自己完結性を向上させることができると考えられる。自己完結性の向上は、被災地に負担をかけないだけでなく、被災地に対してより良い支援を持続的に送ることにもつながると考えられる。

また、そのような協定や覚書は JDR の自己完結性に関するものだけでなく、被災地で配布する物資の調達手段の 1 つとしても、応用することができると考えられる。

3-1-2 JPF 加盟 NGO の後方支援体制の拡充

提言先：JPF、防衛省

(1) 背景

JPF に所属する NGO の自己完結性に関しては、それぞれの組織によって対応が異なっているが、調整員がおらず燃料調達などに時間を取られ、支援に集中することができない NGO がいくつか存在している。また、NGO の自己完結性が欠如してしまった場合、被災地に負担をかけてしまう恐れがあることを、本章 2-2-1 で指摘した。そこで、NGO の自己完結性を補完するような後方支援体制を構築するべきであると考ええる。

被災地の声として、「支援主体は食料などを確保できないような場所でも支援を送らなければならないと思う。混乱している被災地はそこまで配慮できないため、迷惑をかけないようにしなければならない。そのためには、後方支援体制をしっかりと構築することが重要であると考ええる」（釜石大槌地区消防組合消防本部職員、11 月 27 日）とのヒアリング結果を得た。すなわち、被災地支援を行う主体をサポートする体制が存在すれば、被災地に負担をかけずに有用な支援を提供することができるといえる。

一方で、JPF 職員へのヒアリングでは、「加盟 NGO から提出された申請書を審査し助成活動を行う際、宿泊費や移動費などは JPF のガイドラインに基づき助成することがある」とのヒアリング結果を得た。要するに、NGO の後方支援体制に関しては、金銭面の協力であり、現地での自己完結性を直接補うような体制は整っていない。

以上より、本章 2-2-1 で指摘したような自己完結性を組織内で補完することに限界がある NGO の現状を鑑みれば、自己完結性を別の組織に補完してもらう必要があるといえる。それは、被災地に負担をかけないだけでなく、NGO が支援に集中することにもつながると考えられる。

(2) 提言内容

大規模災害が発生した際¹⁷⁶、被災地への派遣を行う前に、JPF が NGO の自己完結性に関して、調整員がいるのか、あるいは現地の事情に詳しい、受け入れを担当する NGO（カウンターパート）がいるのかなどについて確認を行い、自己完結性が不十分と認められる場合には、カウンターパートを紹介することを提言する。そして、JPF がこの役割を担う

¹⁷⁶ JPF で「個別支援プログラム」が実施されるような災害の場合。

ために、積極的に国際的な NGO のネットワークに参画していくことを求める。JPF は、加盟 NGO から多くの信頼を集めていること¹⁷⁷から、その役割を担うことができると考えられる。

現地のカウンターパートが担う後方支援業務の主な内容として、被災地で活動する NGO の生活物資や宿泊場所の確保、輸送手段や燃料の確保が挙げられる。また、被災地での燃料不足などにより支援物資が運ぶことができないといった問題¹⁷⁸に対しては、解決策として、今後、相手国から自衛隊支援の要請がある場合には、災害救援における NGO に対する自衛隊による後方支援体制が有益であると考えられる¹⁷⁹。本章 2-2-4 で指摘した通り、自衛隊には、燃料不足に陥りやすく輸送手段が確保しづらい被災地でも大量の物資を輸送することができる能力がある。自衛隊の持つその能力を、被災地の隅々まで入って直接支援を行うことができる NGO の後方支援にも生かすことが有益であるといえる。

そのためには、自衛隊が個々の NGO に対して直接、後方支援体制を整えるよりも、まず JPF がその加盟 NGO の後方支援体制を間接的に整え、その後、JPF と自衛隊との間で連携を図り、最終的には個々の NGO の後方支援を自衛隊が JPF を通して行うようにすることが望ましい¹⁸⁰。しかし、NGO の中には、自衛隊との連携に関して、被災者救援を重視することから積極的に考える組織もある一方、独立性や中立性を重視することから消極的に考える組織もあるため¹⁸¹、自己完結性を補完する 1 つの選択肢として自衛隊を位置付けるべきであると考えられる。

(3) 効果

JPF に加盟する NGO に対して、現地のカウンターパートや自衛隊が後方支援を行うことによって、NGO が被災地に入った際の、NGO 自身及び被災地の負担軽減に結びつくと考えられる。また、NGO 自身の負担軽減は、被災地支援に集中することにもつながるといえる。すなわち、それは被災地に対するより手厚い支援を送ることに寄与すると考えられる。

¹⁷⁷ 後方支援体制に関して、ある NGO 職員へのヒアリングでは、「多くの NGO から信頼されている組織でなければ、そのような任務は務まらない。信頼のおける JPF であれば、そのような役割を果たすこと可能であると思う。」との回答があった。

¹⁷⁸ 多く被災市町村ヒアリングから、東日本大震災の際、燃料不足に陥ったとの回答を得た。また 2013 年フィリピン台風被害においても、燃料不足が問題となった。(朝日新聞 2013 年 11 月 15 日朝刊 39 頁。)

¹⁷⁹ 防衛省運用企画局国際協力課職員へのヒアリングでは、「自然災害に対して、日本全体で協力して支援を行う必要があると考えている。その中で、もし NGO の要請があれば、自衛隊として協力する準備がある。」との回答を得た。

¹⁸⁰ JPF 職員へのヒアリングでは、「JPF が自衛隊と協力することについては、その都度の状況に応じて適宜判断することになる。」との回答を得た。

¹⁸¹ 長有紀枝「NGO の視点から見た民軍関係—NGO にとって民軍関係が意味するもの」『国際平和活動における民軍関係の課題』〔上杉勇司編〕(IPSHU 研究報告シリーズ研究報告第 38 号、2007 年) 139—143 頁。

3-2 「支援ハンドブック」の作成と配布

提言先：外務省（緊急・人道支援課）

(1) 背景

第2節で述べた東日本大震災での海外からの支援受け入れの教訓から、今後日本が海外へ支援を送る際は、タイムラグを考慮したニーズに合った支援、また、言語や文化に配慮することが求められると考えられる。

物的援助に関して、本章2-2-3で述べたように、政府レベルやJPFに加盟するNGOにおいては、被災者を考慮した支援が行われているといえる。しかし、その一方で、日本国内から海外へ物的援助のみを行うNGOの支援では、文化への配慮や日本から被災地へのタイムラグという点に関しては、あまり配慮されておらず、改善の余地があるということを指摘した。

(2) 提言内容

そこで、被災地のニーズとのマッチングに対する改善策として、「支援ハンドブック」の作成を行い、支援主体へ配布することを提案する。参考となる事例として、人道支援を行う際の国際スタンダードとなっている、前述した「スフィアハンドブック」というものが挙げられる。このような世界的に実践されているスタンダードを前提とした、世界各国の文化を反映したハンドブックの作成が考え得る。内容は、具体的に以下のようなものを想定している。

外務省緊急・人道支援課が、在外大使館からそれぞれの国や地域の気候や生じやすい災害、文化（言語、主食物、宗教、生活様式、その他送ると喜ばれるものなど）、輸送に係る時間などの情報を得る。また、JICAやJPFからは、これまでの支援経験で得た物資に関する情報（支援を送る上での注意事項や災害時の物資として適するもの・適さないもの、日本特有のもので他国には理解されないものなど）を得る。そして、得られた情報を集約し、「支援ハンドブック」を作成する。作成例としては、支援に関する国際的なガイドラインであるHAP¹⁸²、スフィアスタンダード、IDRLガイドライン¹⁸³、IASCガイドライン¹⁸⁴な

¹⁸² HAPとは、人道支援を実施する際に、支援団体としての組織の在り方、被災者への説明責任、被災者との関係の築き方などの指針を定めた国際基準のことである。詳しくは、HAPインターナショナル「人道支援の説明責任と品質管理に関するHAP基準2010」

(<http://www.hapinternational.org/pool/files/2010-hap-standard-in-accountability-and-quality-management-japanese.pdf>、最終閲覧日：2014年1月30日)を参照。

¹⁸³ IDRLガイドラインとは、赤十字国際会議において採択された国際的な災害救援及び初期復興支援に関する国内の法的、制度的、組織的の枠組みの改善のためのガイドラインのことである。詳しくは、日本赤十字社「国際的な災害救援および初期復興支援の国内における円滑規制のためのガイドライン」

(http://www.jrc.or.jp/vcms_lf/Japanese_Guidelines_2011.07.07.pdf、最終閲覧日：2014年1月30日)を参照。

¹⁸⁴ IASCガイドラインとは、災害・紛争の最中にある人々の精神保健や心理社会の良好な

どを前提に、日本から被災地までの輸送にかかる時間と各地域の文化や特色、時間軸によって変化するニーズを組み合わせた緊急援助物資のリストが考えられる。また、災害によってニーズが変化する可能性があるため、各国で生じやすい災害を抽出し、それらに対応したリストが有効である。

その他にも、より被災者目線に立った支援を行うためには、段ボール箱に内容物の写真（東松島市の防災備蓄倉庫では、救援物資に関して、物資の内容や数量などがすぐに分かるように、段ボール箱に内容物の写真を貼る「見える化」に取り組んでいる。）や英語（あるいは被災地で使用されている言語）での取扱説明書などを添付することなどが望まれる。作成した「支援ハンドブック」は、国内から海外へ物的援助のみを行う NGO をはじめ、様々な支援主体にも配布する。また、「支援ハンドブック」を国際的な支援スタンダードの1つとして英語版でも作成し、地域協力、国際協力の一手段として位置付けることもできると考えられる。

(3) 効果

以上の提言内容を実行することで、日本の様々な支援主体からの支援が、被災地の文化に合ったもの、タイムラグを考慮したものとなり、被災者のニーズに沿った物的援助を送ることにつながると考える。また、支援ハンドブック作成へ向けての準備段階や完成後のチェック段階において、JICA や JPF に加盟する NGO がこれまでの経験や教訓を振り返る機会にもなると考えられる。

3-3 情報共有の場の創設

提言先：外務省（緊急・人道支援課）、その他国際緊急援助に携わる組織

(1) 背景

本章 2-2-5 で述べたように、東日本大震災の経験や教訓に関しては、様々な会議やセミナーを通して多くの支援主体の間で情報共有がなされている。しかし、これまでの海外で発生した大規模災害に関しては、そのような取り組みは行われてこなかった¹⁸⁵。そのため、これまで海外で発生した大規模災害に関して、各支援主体内では情報の蓄積ができていものの、政府、NGO、市民、企業など、様々な支援主体間での情報共有がそれほどできていなかったと考えられる。

状態に維持、改善するために、人道支援に携わる者が、最低必須対応を計画、構築、組織できるようにするために発行したガイドラインのことである。詳しくは、WHO「災害・紛争等緊急時における精神保健・心理社会的支援に関する IASC ガイドライン」

（http://www.who.int/hac/network/interagency/news/iasc_110423.pdf、最終閲覧日：2014年1月30日）を参照。

¹⁸⁵ 外務省緊急・人道支援課職員へのヒアリングより、2013年11月28日。

(2) 提言内容

前述したように、東日本大震災後に様々な組織によって震災に関する情報共有が行われてきた。その流れを 1 つの契機として、今後国外で発生する大規模自然災害において、外務省が主催で、各支援主体の垣根を越えた支援の経験や教訓、支援において考慮すべき事項などを共有する場を設けることが有用である。

具体的には、平常時の会議と臨時の会議を開くことを提案する。平常時の会議とは、年に 1 回程度、各支援主体の緊急対応に関する経験や教訓の共有、これまでの自然災害に対する取組みのフォローアップ、国際スタンダードに関する勉強会などを行う場である。この会議は、様々な支援主体が輪番制で議題設定を行うことで、それぞれが中心となって意見や考えを主張できるようにすることが有用であると考ええる。

もう一方の臨時の会議とは、海外で大規模自然災害が発生した後、緊急対応期が一段落した時期（復旧期）に、発生した自然災害に関する被災地の状況と情勢や各支援主体の支援状況、今後取り組むべき課題を主な議題として話し合う場であり、平常時の会議とは性質が少々異なるものである。

(3) 効果

国際緊急援助に関する情報共有が平常時の会議によって定期的に行われることで、各支援主体が活動を通して得た経験や教訓、知見を互いに学び合うことができる。そして、各支援主体の知識量が増えることにより相乗効果が生まれ、結果として日本全体の支援の質の向上が見込めると考えられる。また、海外で大規模自然災害が発生して支援を行う際、各組織が考慮すべき点を検討したり、他の組織の支援の特性を把握したりすることで緊急対応時の役割分担や連携にも寄与すると考えられる。

一方、臨時の会議の開催に関しては、発生した自然災害に関して、様々な支援主体が被害の状況やそれに対する支援の状況などを説明することで、資金を拠出した人々に対して報告することができる。それは結局、各支援主体の活動に対するドナーからの信頼につながり、その後の継続的な資金提供にも資すると考えられる。

そして、それらの会議に復興や防災に関する国際協力を行う組織も参画させ、情報共有を図ることで、被災地に対してより「シームレスな支援」¹⁸⁶を日本全体で行うことができると考えられる。このような情報共有を通して、より被災者目線に立った支援を日本の多くの支援主体で実践することが可能となる。

¹⁸⁶ 「シームレスな支援」とは、「人道危機の脅威にさらされた難民等がその後安定した生活を送れるよう・・・人道危機発生直後の緊急支援、早期の復興に向けた支援、さらには中長期的な社会の安定と発展に向けた開発支援に至るまでの過程を切れ目なく、円滑に進める・・・切れ目のない支援」（外務省・前掲注 127）のことである。

第4節 まとめ

東日本大震災に際し、世界各国から受けた様々な支援は大変有益なものであった。しかし、被災地に対して負担を強いる支援も中には存在した。そこで第3章では、それらの教訓から得られた課題や機会を精査し、今後の自然災害に対する日本の国際緊急援助の在り方について考察した。

国際緊急援助に関する第1の課題は、「人的援助における自己完結性の欠如」である。多くの海外救助チームは自己完結性を確保していたが、中には被災自治体に頼ったチームも存在した。そこで、日本が支援をする際は自己完結性をより一層向上させるために「後方支援体制の拡充」を提言する。政府レベルには、災害時に被災地での生活物資供給について企業に協力を要請することができる協定や覚書を事前準備段階に締結することを提言する。NGO レベルには、JPF に対して、大規模災害が発生した際、被災地への派遣されるNGO の自己完結性について確認を行い、自己完結性が不十分と認められる場合には、現地で受け入れを担当するNGO を紹介することを提言する。また、相手国からの要請に基づいて自衛隊を派遣する場合には、JPF を介して、NGO の後方支援体制を自衛隊が担うことを提言する。このように後方支援体制を強化することで、被災地に負担をかけず、より長期的にかつ持続的に支援を行うことが可能になり、その結果、より良い被災地支援につながると考えられる。

第2の課題、第3の課題として「人的援助、物的援助における言語の違い」、そして「文化の違い」「支援内容に対する要望」「タイムラグ」から生じる「物的援助におけるニーズのミスマッチ」が挙げられた。これらの課題に対しては「支援ハンドブックの作成と配布」を以下の内容で提言する。外務省緊急・人道支援課が、各国の在外公館を通して、それぞれの国や地域の気候や文化、留意事項、輸送に係る時間などの情報を、また JICA や JPF からはこれまでの支援経験で得た物資に関する情報を集約する。そして、それらの情報を整理して「支援ハンドブック」を作成し、支援主体へ配布する。日本の各支援主体が、被災者のニーズに少しでも沿った援助を送ることができると考えられる。

第4の課題は、「情報共有」である。東日本大震災の経験や教訓に関しては、日本の多くの組織で情報共有がなされている。しかし、これまでの海外での大規模災害に関しては、そのような取り組みは行われてこなかった。そこで、「情報共有の場の創設」を以下の内容で提言する。外務省が中心となって、今後国外で発生する大規模自然災害において、各支主体の垣根を越えた支援の経験や教訓、支援において考慮すべき事項などを共有する場を設ける。この場を通して、各支援主体の知識量が増えることにより各支援主体間での相乗効果が生まれ、結果として日本全体の支援の質の向上が見込めると考えられる。

東日本大震災は、これまで主に海外へ支援する立場にあった日本が、受援の当事者となり、過去の支援で見落としがちであった点を振り返る契機でもあった。すなわち、世界各国から多くの支援を受けた中で得られた教訓は、今後の「被災地目線」に立った支援に生かすことができる。

以上の政策提言を実行することで、より長期的かつ持続的な支援、被災地のニーズに寄り沿った支援が可能となる。そして、支援主体間の相乗効果が図られ、日本の支援主体全体が、被災地に負担をかけない、より「被災者目線」に立ったものとなると考えられる。

第四章 緊急対応のための地域協力

東日本大震災において日本が世界各国から支援を受けた際の課題や機会を教訓として、第二章では日本における受援体制の整備、第三章では海外への「被災地目線」に立った支援の拡充について論じた。

しかし、東日本大震災で支援を受けて得られた教訓は、日本が受援する際、日本が海外へ支援する際といったように、日本一国で検討するためだけに役立つものではない。それは、今後起こり得る自然災害に対して、世界各国で効率的かつ効果的な受援や支援を行うために、各国の受援能力や支援能力を向上させることにも有用なものである。

そこで、本章では、東日本大震災で支援を受け入れたときの教訓を、日本だけではなく、世界にも目を向けて、今後の地域協力においてどのように生かすかについて検討する。世界の中でも、大規模災害が頻発しているアジア地域に着目し、アジア地域全体で受援能力や支援能力を向上させるための政策を提言する。

以下、第 1 節において、世界の自然災害発生状況と支援状況、既存の地域協力枠組みを概観して現状把握を行い、第 2 節においては、東日本大震災時に日本が得た教訓の中でも地域全体で共有すべきものと、既存の枠組みにおける取組みについて分析を行った上で、今後取組むべき課題を抽出し、第 3 節において政策を提言する。

第 1 節 現状把握

1-1 世界の自然災害発生状況と支援状況

1-1-1 世界の自然災害発生状況

世界の自然災害発生状況に目を向けてみると、以下の図 5 から分かるように、世界で発生している自然災害の発生件数、被害額、死者数、被災者数は、アジア地域がトップになっている。

その理由として、アジア地域は、さまざまな条件によって災害が多発しやすくなっていることが挙げられる。

地理的条件として、以下の図 6 から分かるように、北米プレート、ユーラシアプレート、フィリピン海プレート、太平洋プレート、インドプレートといった 5 つのプレートが集中している。プレートが集中すると地震などの災害が発生しやすくなる。

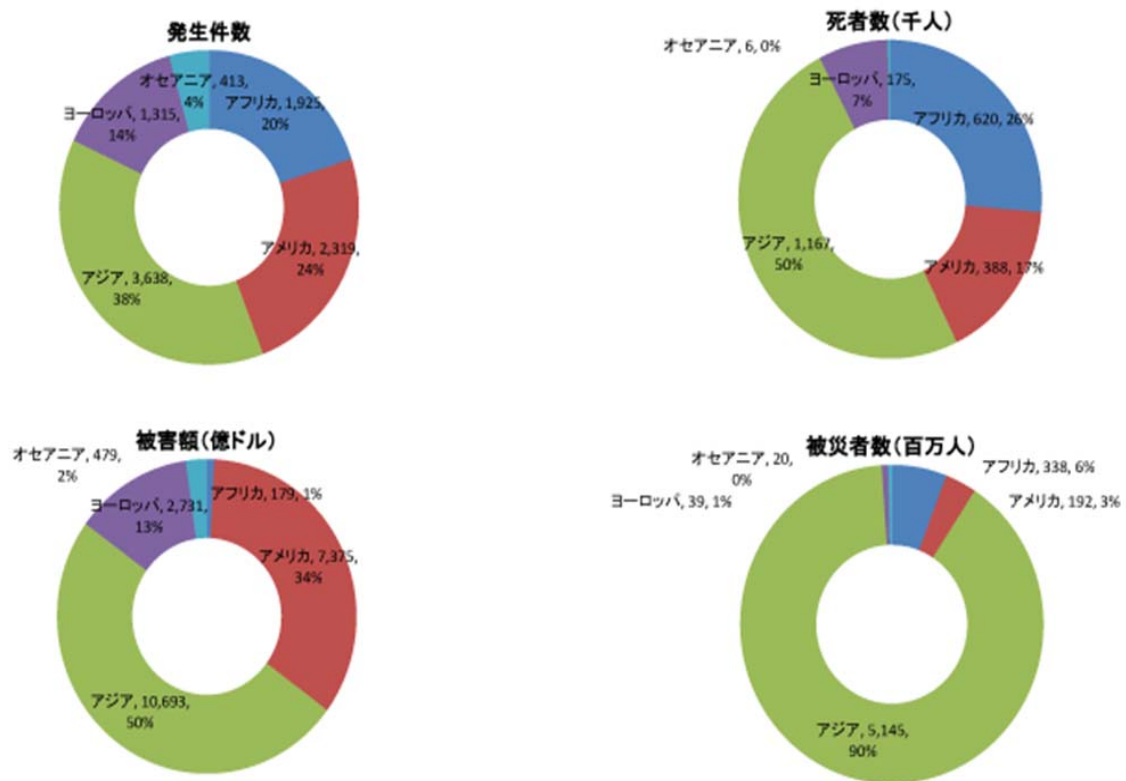


図 5 内閣府「平成 25 年版防災白書」



図 6 内閣府「平成 14 年版防災白書」

気候的条件においては、気象庁は「アジア太平洋地域の各国では、エルニーニョ現象やモンスーンの変動などの影響により降水量の変動が生じ、洪水や干ばつなどの災害が発生する。また、これら災害をもたらす異常気象の発生頻度は地球温暖化などの気候変化にともなって増加することも懸念されている」¹⁸⁷と指摘している。

¹⁸⁷ 気象庁「異常気象レポート 2005」

このように、地理的条件と気候的条件から、大地震、大津波、巨大台風など大規模な自然現象が頻発している。また、それらの条件に加えて、貧困、防災インフラと防災文化の不足、低い自助能力などの人的条件から、日本以上に被害が大きくなりやすいといえる。

近年アジア地域で発生した災害としては、2008年に発生したミャンマーのサイクロン・ナルギスと中国の四川大地震、2011年に発生したタイの大洪水と東日本大震災、2013年に発生したフィリピンの台風・ハイエンが挙げられる。直近の5年間だけでも、これだけの大災害が頻発していることが分かる。

1-1-2 世界の自然災害時の世界各国に対する日本の支援状況

これまで、日本が世界各国の自然災害の際にどのような地域への支援を行ってきたのか、以下に示す。

第三章で前述したように、海外での自然災害時に日本からはJDRが派遣される。本章では、支援能力について着目するため、ここでは救助チームのみを扱う。以下の表は、JDR（救助チーム）の派遣実績について示したものである。（※は、アジア諸国で発災したものを示す。）

年度	派遣先	災害
1990	イラン	地震
	フィリピン（※）	地震
1991	バングラデシュ（※）	サイクロン
1993	マレーシア（※）	ビル倒壊事故
1996	エジプト	ビル倒壊事故
1998	コロンビア	地震
1999	トルコ	地震
	台湾（※）	地震
2003	アルジェリア	地震
	モロッコ	地震
2004	タイ（※）	津波
2005	パキスタン（※）	地震
2008	中国（※）	地震
2009	インドネシア（※）	地震
2010	ニュージーランド	地震

表7 外務省「国際緊急援助隊派遣及び緊急援助物資供与の実績（年度別 2014年1月現在）」¹⁸⁸より筆者作成。

（http://www.data.kishou.go.jp/climate/cpdinfo/climate_change/2005/a1.1.html、最終閲覧日：2014年1月17日）。

¹⁸⁸ JICA・前掲注147）。

このように、多くの国の自然災害時に JDR が派遣されているが、JDR の派遣実績を地域別に見ると、中南米（コロンビア）、欧州（トルコ）、大洋州（ニュージーランド）、中東（イラン）に対してはそれぞれ 1 回ずつ、アフリカには 3 回（エジプト、アルジェリア、モロッコ）、アジアには 8 回派遣されており、圧倒的にアジア地域が多いことが分かる。

1-1-3 自然災害発生時の日本に対する世界各国からの支援状況

阪神・淡路大震災時は、スイス、フランスの救助チーム、イギリスの民間救助チームから支援を受けた。そのほか、3 名と少人数ではあるが、メキシコの救助チームからも支援を受けたとの記載も一部では見られた¹⁸⁹。

一方で、第一章 2-1 で述べたように、東日本大震災時には、17 の国と地域から海外救助隊を受け入れた。そのうち、アジア地域からは、シンガポール、中国、韓国、台湾、モンゴル、インドネシア、インドの 7 の国と地域から救助チームを受け入れた。そのほか、欧州からはドイツ、フランス、スイス、イギリス、トルコの 5 カ国、アフリカからは南アフリカ、中南米からはメキシコ、北米からはアメリカ、オセアニアからはオーストラリア、ニュージーランドの 2 カ国から救助隊が派遣された¹⁹⁰。

阪神・淡路大震災の際、アジア地域の国々の救助チームが来援しなかったのに対し、東日本大震災においてはアジアから 7 の国と地域の救助チームが支援にあたった。

このことから、東日本大震災においては、阪神・淡路大震災と比べ、より多くの海外救助チームが活動し、かつ、同じアジア地域からの救助隊派遣が最も多かったことが分かる。

1-1-4 アジア地域において地域協力を行う意義

世界に目を向けてみると、アジア地域において、自然災害は多発しており、日本の JDR も最も多く支援を行っている。また、東日本大震災においては、阪神・淡路大震災と比較してより多くの海外救助チームが活動し、かつ、地理的に近接しているアジア地域から最も多くの救助隊が派遣されている。

前述したように、アジア地域において大規模災害が多発しており、今後も同地域に対して日本は支援を送ることが予想される。その一方で、今後日本で起こり得る首都直下型地震や南海トラフ巨大地震などの大規模災害時に、アジア地域から受援する機会が多くなると考えられる。したがって、日本にとっても、地域協力によってアジア地域全体で緊急対応能力を向上させておくメリットは大きいのである。以上から、今後起こり得る自然災害時に効率的かつ効果的な受援や支援ができるよう、日本を含むアジア地域全体で受援能力や支援能力を高めておくための地域協力を推進していくことは、極めて重要であると考えられる。

¹⁸⁹ 内閣府・前掲注 48)。

¹⁹⁰ 外務省・前掲注 39)。

1-2 アジア地域での既存の地域協力

以下では、既存の地域協力として、日中間、アジア防災センター、APEC、INSARAG、ARF の取組みを概観する。

1-2-1 日中韓における緊急対応のための取組み

日本、中国、韓国の 3 カ国による防災協力の推進のための主な取組みに、日中韓防災担当閣僚級会合がある。この会合は、2008 年に開催された第 1 回日中韓首脳会議において開催が決定され、以後 2009 年に神戸、2011 年に北京、2013 年にソウルで開催されている。

日中韓 3 カ国で防災協力を推進することになった背景には、3 カ国が常に自然災害の脅威に晒されており、気候変動や都市化といった防災環境の変化により今後災害リスクが増大する可能性があることが挙げられる。そのため第 1 回日中韓首脳会議において、防災計画や災害の教訓など、3 カ国の被害予防・克服のための知見の蓄積を共有するなどの認識が共有された¹⁹¹。こうした認識のもと、防災体制の整備や、減災のための対策・体制の整備などについて、今後 3 カ国が協力を強化することや、今後係る会合を開催していくことが決定された¹⁹²。

その決定を基に、翌年 2009 年に日中韓防災担当閣僚級会合の第 1 回会合が神戸で開催された。災害発生時の緊急対応・事前準備に関連した事項としては、各国の災害対応の取組みや、災害から得た知見・教訓についての情報共有が挙げられる¹⁹³。

2011 年 5 月に開催された第 4 回日中韓首脳会議においては、東日本大震災の経験を踏まえ、災害や困難が発生したときは相互の助け合いが重要であるとの考えが再認識された。それに基づき、日中韓 3 カ国の首脳は、防災、災害対応能力の強化に加えて新たに災害発生時の支援体制の強化についても最大限協力するべきであるとの認識を共有した。その認識のもと、従来確認された協力内容に加え、「訓練の実施や能力向上」、「災害発生時の迅速かつ円滑な意思疎通の確保」、「緊急援助チームや物資の派遣・受け入れの円滑化」のための情報共有の推進などが掲げられた¹⁹⁴。

まず「訓練の実施や能力向上」においては、支援・受援能力向上を目的として、各国の援助実施・受け入れや防災・災害応急対策を行っている担当当局間で、人材交流を促進することが挙げられる。また、複数の災害パターンを想定した机上訓練や共同訓練の実施の検討もなされた。

¹⁹¹ 外務省「三国間防災協力に関する共同発表（仮訳）」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jck/doc_bkh.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)。

¹⁹² 外務省・前掲注 191)。

¹⁹³ 内閣府「日中韓 3 国の防災協力に関する共同声明」

(<http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/pdf/091102kisyu.pdf>、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)。

¹⁹⁴ 外務省「第 4 回日中韓サミット 防災協力」

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jck/summit2011/declaration.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)。

「災害発生時の迅速かつ円滑な意思疎通の確保」においては、災害発生時の連絡や、被災地のニーズと支援の迅速なマッチング、安否確認の迅速化のための体制整備に向けた協力強化が掲げられた。

そして「緊急援助チームや物資の派遣・受け入れの円滑化」においては、受援の手続きや実際に受援した例についての情報共有が掲げられた¹⁹⁵。

前述の共同訓練に関しては、2013年3月にソウルで第1回日中韓三国防災机上演習が実施され、各国の関連省庁が出席した（日本からは外務省、内閣府、JICA職員が参加した）。この演習により、出席者は人道支援の段階やメカニズムについての理解を深めることができたとの認識を持った¹⁹⁶。

そして、2013年10月にソウルで開催された第3回日中韓防災担当閣僚級会合においては、前述の机上演習の定例化や、政府職員の防災・減災能力向上のための3カ国内の教育・訓練機関の活用や訓練機会の提供、訓練の共催による発展途上国への3カ国の防災技術や経験の教訓の共有などが取り上げられた¹⁹⁷。

1-2-2 アジア防災センターにおける緊急対応のための取組み

自然災害が頻発するアジア地域における防災協力の地域機関として、アジア防災センター（Asian Disaster Reduction Center : ADRC）が1998年に兵庫県神戸市で設立された。ADRCの目標は、「メンバー国の防災能力の強化」、「人々が安心して暮らせる地域づくり」、「持続可能な開発を可能にする社会づくり」である¹⁹⁸。

ADRCは、主に「防災情報の共有」、「人材育成」、「コミュニティの防災力向上」といった活動を行っている。

まず「防災情報の共有」の具体的な活動としては、以下の事項が挙げられる¹⁹⁹。

¹⁹⁵ 外務省・前掲注194)。

¹⁹⁶ TCS JAPAN「第1回日中韓三国防災机上演習(TTX)が三国協力事務局にて開催(2013年3月14日)」

(http://jp.tcs-asia.org/dnb/board/view.php?board_name=2_1_news&view_id=84、最終閲覧日：2014年1月19日)。

¹⁹⁷ 内閣府「第3回日中韓防災担当閣僚級会合における「共同声明」について」

(<http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/pdf/131030-1kisyu.pdf>、最終閲覧日：2014年1月19日)。

¹⁹⁸ ADRC「ADRCについて 理念と目的」

(http://www.adrc.asia/aboutus_j/index.php、最終閲覧日：2014年1月19日)。

ADRCのメンバー国は、アルメニア、アゼルバイジャン、イエメン、イラン、インド、インドネシア、ウズベキスタン、カザフスタン、カンボジア、キルギス、シンガポール、スリランカ、タイ、タジキスタン、ネパール、パキスタン、パプアニューギニア、バングラデシュ、フィリピン、ブータン、ベトナム、マレーシア、モルディブ、ミャンマー、モンゴル、ラオス、ロシア連邦、韓国、中国、日本の30カ国である。アドバイザー国として、オーストラリア、スイス、ニュージーランド、フランス、アメリカ合衆国が参加している。

¹⁹⁹ ADRC「防災情報の共有」

(http://www.adrc.asia/project_j/index.html、最終閲覧日：2014年1月19日)。

- ・アジアを中心に世界で発生している災害の最新情報の紹介
- ・メンバー国の災害状況、災害対策に関する情報や好事例の紹介
- ・世界の各機関が保有する災害情報を共有できる世界災害共通番号（GLIDE）の推進
- ・ADRC が提供している災害情報や地図、衛星画像などを共有するセンチネルアジアシステム
- ・メンバー国の防災担当者や国際機関の防災専門家などを対象とした国際会議（アジア防災会議）

次に、「人材育成」として、シンガポールでの国際都市搜索救助研修やフィリピンでの緊急物資供給・マネジメント研修などメンバー国の防災に係る人材育成のためのセミナーなどが実施されている。また、日本の防災体制などについての見識を深めるため、アジア防災センターへの外国人研究員招聘プログラムも行われている²⁰⁰。

また、「コミュニティの防災力向上」として、コミュニティや住民を対象とした啓発活動が行われている。そのほか、NGO アジア防災・災害救援ネットワーク（Asian Disaster Reduction and Response Network : ADRRN）への支援も実施されている²⁰¹。ADRRN は、2002 年に ADRC と OCHA 神戸事務所が開催した「アジア地域の防災のための NGO のネットワークと協力に関するワークショップ」において設立が合意された、NGO 中心のネットワークである。ADRRN は、アジア地域の防災・災害救援に携わる NGO の行動力の向上や関係機関との連携促進を目的としている²⁰²。現在加盟している組織はコアメンバーが 38 団体、準会員が 7 団体であり、コアメンバーに日本の NGO は含まれておらず、準会員に京都大学や SEEDS ASIA が加盟している²⁰³。

1-2-3 APEC における緊急対応のための取組み

アジア太平洋経済協力（Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC）は、アジア太平洋地域の 21 の国と地域²⁰⁴が参加する経済協力の枠組みである。経済規模で世界全体の GDP の約 5 割、世界全体の貿易量及び世界人口の約 4 割を占め、アジア太平洋地域の持続可能

²⁰⁰ ADRC 「人材育成」

（http://www.adrc.asia/project_j/development.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日）。

²⁰¹ ADRC 「コミュニティの防災力向上」

（http://www.adrc.asia/project_j/community.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日）。

²⁰² ADRC 「アジア防災センター 年次報告書 2008 アジア地域におけるネットワークの形成」

（<http://web.adrc.or.jp/publications/annual/08/08jp/pdf/4-4.pdf>、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日）。

²⁰³ ADRRN 「ADRRN Members」

（<http://www.adrrn.net/meet-ourmember/meetmember.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日）。

²⁰⁴ オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、中国、中国香港、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、パプアニューギニア、ペルー、フィリピン、ロシア、シンガポール、チャイニーズ・タイペイ、タイ、アメリカ、ベトナム。

な成長と繁栄に向けて、貿易や投資の自由化、ビジネスの円滑化、人間の安全保障、経済や技術協力などの活動を行っている²⁰⁵。

APEC の経済・技術協力運営委員会の下にある作業部会の 1 つに、緊急事態の備え作業部会 (Emergency Preparedness Working Group : EPWG) がある。この部会は、原則年 1～2 回開催され、2012 年から議長はチャイニーズ・タイペイとベトナムが務めている。

EPWG は、2004 年 12 月に発生したインド洋地震・津波への対応として、2005 年に設立された緊急事態の備えバーチャル・タスク・フォース (後に「緊急事態への備えタスク・フォース (Task Force on Emergency Preparedness : TFEP)」と改称) が前身である²⁰⁶。

EPWG の目的は、緊急事態及び災害の被害を最小限とし、事前準備、緊急対応、復旧の全ての段階における APEC エコノミーの能力構築と、APEC 域内の緊急事態及び災害に対する備えに関する協調と協力の 2 点である。

EPWG の主な活動内容としては、以下の 3 つが挙げられる。

1 つ目は、災害対策取組みに係る実績評価を作成することである。この評価に基づき、TFEP の今後の活動計画やウェブサイト戦略及び委任事項を承認している。

2 つ目は、緊急事態への対応演習を行ったり、緊急事態発生時に APEC エコノミー間で緊急連絡を取り合うためのコンタクトリストを作成したりすることである。

3 つ目は、緊急事態対応を担当する高級実務者を集めたセミナーや会合を開催することである。セミナーや会合では、災害リスクと管理の概況、リスクの同定と管理に対する意識改善や、米国緊急事態管理省代表団による総合防災訓練の視察がなされている。また、防災センター間の連携と協力、迅速な情報共有や円滑な支援受け入れ、民間援助機関との連携強化もなされている。

1-2-4 INSARAG における救助チームの能力向上のための取組み

INSARAG とは、OCHA のもとに置かれた搜索救助チームのネットワークである。対象は主に都市部での地震災害であり、被災国の負担や救助チームの殺到による現場の混乱を軽減し、救援活動を効率化することを目的としている。

本来、JDR のような国際的に活動する救助チームの能力向上を主としていたが、災害発生時の生存者救出の主力があくまでも地元コミュニティ、消防などの初期対応者や災害発生国の救助チームであることから、2008 年以降はそれらの主体も取組みの対象としている。たとえば、災害多発国の救助チームを対象とし、演習の手法や資材機材の選定方法の研修などを実施している²⁰⁷。

²⁰⁵ 外務省「APEC (アジア太平洋経済協力, Asia Pacific Economic Cooperation)」
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)。

²⁰⁶ 外務省「緊急事態の備え作業部会 (EPWG: Emergency Preparedness Working Group)」
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/soshiki/epwg.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)。

²⁰⁷ JDR 事務局へのヒアリングより、2013 年 11 月 1 日。

救助活動の効率化のための取組みとして、INSARAG では各チームの最低限備えるべき技術水準や、活動の手順を明確化するためのガイドラインを導入しており、これに実効性を持たせるために IEC 検定を実施している。IEC 検定とは、各国の救助チームの能力を、INSARAG ガイドラインやチェックリストに従い、「軽・中・重」の3段階に分類するものである。なお、国際的に活動するチームは「中」「重」認定を取得することが望ましいとされる。各チームは、IEC 検定の準備段階でメンターと呼ばれる指導教官からの指導や、検定受検の過程を通じて、自分のチームの課題や、他のチームの状況を詳細に把握することが可能である²⁰⁸。

また、2014 年にインドネシアの国家捜索救助庁が IEC 検定の受検を予定しており、それにあたって他の IEC 認定²⁰⁹を受けているチームのメンターから技術支援を受ける予定である。このように救助チームの能力向上にはメンターや他のチームの存在が不可欠となっているが、日本からは未だにメンターが輩出されていない状況である²¹⁰。

1-2-5 ARF における救助チームの能力向上のための取組み

ASEAN 地域フォーラム（ASEAN Regional Forum : ARF）は、1994 年より開始された、アジア太平洋地域における政治・安全保障分野を対象とする全域的な対話のフォーラムである。このフォーラムは、アジア太平洋地域において、政府間で安全保障問題について議論する唯一の場である。特徴としては、ASEAN を中核としていることが挙げられる。現在参加しているのは、26 カ国²¹¹と EU である。

ARF の目的は、「政治・安全保障問題に関する対話と協力を通じ、地域の安全保障環境を向上させること」²¹²である。

災害関連における ARF の主な活動内容としては、以下の3つが挙げられる。

1 つ目は、国際災害救援分野において、国際的な協力にあたって考慮すべき「一般ガイドライン」や、より詳細な協力の手続きを定めた「標準運用手続き」を作成することである。また、災害救援ワークプランも作成している。

2 つ目は、実動演習を行うことである。これまで、民軍連携を主に実動演習が3回実施さ

²⁰⁸ 「大災害と国際協力」研究会・前掲注 44）書・127－140 頁。

²⁰⁹ ここでは IEC 検定における認定のうち、国際活動に適しているとされる「重」、「中」の認定を指す。

²¹⁰ JDR 事務局へのヒアリングより、2013 年 11 月 1 日。

²¹¹ ASEAN10 か国（インドネシア、カンボジア、シンガポール、タイ、フィリピン、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、ミャンマー、ラオス）、北朝鮮、韓国、中国、米国、日本、インド、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、パキスタン、パプアニューギニア、東ティモール、モンゴル、ロシア、バングラデシュ、スリランカ。

²¹² 外務省「ASEAN 地域フォーラム（ARF）の概要」

（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/arf/gaiyo.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日）。

れた²¹³。実動演習では、大型台風、大規模地震及び津波の発生による大規模な被害に対する国際的な救援活動を想定した災害救援実動演習、都市型搜索救助、陸上・海上・航空オペレーション、各国が保有している機材を実際に使用した被災者の搜索救助・収容活動の訓練がなされている。他にも、机上演習では、域内で災害が発生した時の対応について国際的に採用されている調整メカニズムと ASEAN 及び ARF 加盟国・機関間で合意されている枠組み、ならびに対象国の法制度などを共有したり、各国が被災国に支援をする場合の留意点は何かといった観点から活発な討議を行ったりしている。

3 つ目は、各種会合において意見交換を行うことである。外務当局と防衛当局の双方の代表が出席する各種政府間会合を開催し、地域情勢や特に注力すべき安全保障分野についての意見交換を行っている。近年では、各種会合における意見交換にとどまらず、災害救援活動などの非伝統的安全保障分野についても、各国の連携の下、様々な取組みが積極的に進められている。

第 2 節 分析と課題抽出

2-1 地域全体で共有すべき東日本大震災における教訓

日本は、東日本大震災発生以前は、主に支援をする側であった。しかし、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の際、海外から多くの様々な支援を受け、日本は受援する側を経験した。東日本大震災時に得た教訓の中でも地域全体で共有すべきものとして、以下の 3 点がある。

2-1-1 受援体制の整備

1 点目は、被災する可能性のある各国における更なる受援体制整備の必要性である。

JDR 事務局は、「東日本大震災は、「受け入れ」が大規模な自然災害が発生し得る全ての国にとって課題である、と知らしめた出来事であった。日本は支援を行う側のプロではあるが、受け入れることはなかなか考えていなかった。日本ほどの防災体制が整っている国があればどの被害を受けたのだから、世界でも「海外からの支援受け入れ」という課題に

²¹³ 防衛省「第 2 回 ARF 災害救援実動演習 (ARF-DiREx2011) について」

(http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/arf/arf_dire2011.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)、JICA「2011 年演習実施報告 ASEAN 地域フォーラム災害実動演習の実施 (於：インドネシア・マナド)」

(<http://www.jica.go.jp/information/jdrt/2011/110406.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)、外務省「第 3 回 ARF 災害救援実動演習 (ARF-DiREx2013) への我が国からの参加」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000142.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)。

ついて取り組むべき、という潮流が形成された」²¹⁴と指摘している。

他にも、第三章 2-2-5 (1) でも述べた 2012 年 7 月に開催された「世界防災閣僚会議 in 東北」の議長が、「災害最小化のための行動の中で、災害時における強靱な社会の構築に向けて、海外支援の受け入れを円滑にするための制度構築が重要であるとの認識を共有し、大規模災害直後の効果的な緊急対応と早期復旧を可能とする体制をあらかじめ構築しておくことの重要性が強調されている」²¹⁵という総括を行ったことから分かるように、受援体制構築の重要性が認識されている。

このように、東日本大震災以降、受援体制整備の必要性が多くの国で認識されるようになってきていることが分かる。

2-1-2 被災者目線に立った支援の大切さ

2 点目は、被災者目線に立った支援の在り方の大切さである。

被災市町へヒアリングを行った際、被災地の事情を考えない支援が送られてきたという事例も聞かれた。他にも、東日本大震災時に、自己完結性に関して、日本政府は海外救助チームに対し、自己完結体制での来日を強く求め、多くの国は可能な範囲で自己完結性を備え来日した²¹⁶ものの、現地までの輸送手段の確保をしておらず、防衛省から輸送ヘリを借りた海外救助チームや(序章 1-2)、燃料の調達時に被災地の消防に対し費用を負担してもらう海外救助チーム(第三章 2-1-1)が存在したことが被災地ヒアリングにより明らかになった。これらはいずれも日本政府や被災自治体にとって負担となった。

また、東日本大震災の被害の大半が津波によるものだったため、海外救助チームの主な活動は遺体捜索や瓦礫の撤去であった。係る活動に対し、これら救助チームの都市型捜索救助を想定とした装備(都市部における地震災害を想定)は最適とはいえなかった(第二章 2-1-2)。現に、被災地ヒアリングでは、救助チームが連れていた救助犬では、遺体に反応しなかったとの指摘がなされた。その一方で、一部団体は遺体捜索犬を用い、遺体の発見に役立ったとの事例もあった²¹⁷。

日本は、いつもは支援する側であったため気付くことができなかったことも、東日本大震災が発生し、海外から多くの様々な支援を受け、受援する側というものを経験したことで、被災者目線の支援の大切さを実感した。日本のみならず、他の国々も、被災者にとって必要な支援を可能な限り迅速に実施するための積み重ねが必要である。

²¹⁴ JDR 事務局へのヒアリングより、2013 年 12 月 11 日。

²¹⁵ 外務省「世界防災閣僚会議 in 東北～世界の英知を被災地に、被災地の教訓を世界に～東北 2012 年 7 月 3 日～4 日議長総括」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/bousai_hilv_2012/soukatu.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)。

²¹⁶ 麻妻・前掲注 23) 論文・47 頁。

²¹⁷ 岩手県大船渡市大船渡地区消防組合消防本部へのヒアリングより、2013 年 10 月 25 日。

2-1-3 困ったときはお互いに助け合うことの重要性

3点目は、困ったときはお互いに助け合うことの重要性である。

本章 1-1 において前述したように、東日本大震災のときには、阪神・淡路大震災のときに比べ、先進国からだけでなく、発展途上国からも様々な支援が寄せられた。

これに関して、東日本大震災で、「困ったときの助け合い」がなされた事例²¹⁸がある。その事例とは、日本で救助研修を受けたインドネシアの救助隊員が、東日本大震災の際に、インドネシアの救助隊のメンバーとして、宮城県気仙沼市などで行方不明者の搜索活動を行ったというものである。救助隊員は、2004年に発生したスマトラ島沖大地震・インド洋大津波という大災害に遭った。「今回、東日本大震災で被害を受けた東北の被災地に降り立ったときは、またもこんなにたくさんの犠牲者が出てしまったのかと、当時の悲しい記憶がよみがえってきた。2010年に参加した救助研修において学んだことを、救助活動の際に生かすことができた」²¹⁹と述べている。このことから、東日本大震災の際に、「困ったときの助け合い」がなされたといえる。

これらを踏まえた上で、今後は、先進国も発展途上国も、受援と支援の両方を経験する機会が増えていくと考えられている²²⁰。受援する側を多く経験してきた発展途上国も、今回の東日本大震災のように、受援する側から支援する側にもまわるようになった。発展途上国が、受け入れ側に負担をかけず被災者にとって役に立つ支援を行うとの観点からは、先進国と比較して支援する能力や技術力に不安が残っている。そこで、高い能力や技術力を兼ね備えている日本が、発展途上国を含めた地域全体の能力や技術力の向上に貢献することで、災害国際協力リーダーとしての役割を果たすことが可能になると考える。

アジア地域における相互支援について、外務省緊急・人道支援課の職員は、「東日本大震災を機に日中韓で相互支援への意識が強まった」²²¹と指摘している。

「困ったときはお互い様」という意識を踏まえた上で、東日本大震災を機に受援と支援両方の立場を経験して得た教訓を生かし、地域全体の受援体制の整備や救助能力の向上に寄与することが重要な課題になっている。

2-2 東日本大震災の教訓を踏まえた現状分析と課題

2-2-1 受援体制整備に関する地域における取組みと課題

東日本大震災で受援して得た教訓の1点目に、受援体制の整備の重要性が挙げられる。

具体的に見られた問題としては、不必要な支援の受け入れ（第二章 2-1-1）と、受け入れの法体制や計画の不備（第二章 2-1-3）がある。

被災地ヒアリングにおいては、日本国内はもちろん、世界各国から多くの様々な支援を

²¹⁸ JICA・前掲注 138)。

²¹⁹ JICA・前掲注 138)。

²²⁰ 山形・前掲注 5) 論文・18-21 頁。

²²¹ 外務省緊急・人道支援課へのヒアリングより、2013年11月29日。

もらって大変心強かったといったことや、海外からの支援への対応は一度経験すれば臨機応変に対応が可能であるといった意見が聞かれた。しかし、一方で、海外からの支援の中には不必要な支援も含まれていたことが明らかになったり、海外からの支援に対して事前の備えが重要であるといった意見も聞かれたりした。被災地や被災国が効率的かつ円滑な受援を行う、また、支援国が効果的な支援を行うという観点から見て、改善すべき点も見受けられた。

(1) 支援の受け入れに関する地域における取組みと課題

まず、支援の受け入れについて、第二章 2-1-1 で東日本大震災時に支援受け入れ基準を決めずにほとんど全ての支援物資を受け入れた結果、被災地にとって負担となってしまう事例を述べた。

この支援の受け入れに関する問題については、第二章 2-2-4 で前述したように、インドネシア、タイなどのアジア諸国において、災害発生後に被災地のニーズ調査を行って他国に対して必要なもののリストを示したり、平時より関係のある国や団体を優先して受け入れたり、INSARAG などの国際基準に基づいて判断したりするなどの取組みが行われている。

しかし、それらの取組みにおいては、すでに受け入れ基準を保有している国においても、実地訓練が乏しいことや²²²、被災地のニーズ調査に時間がかかってしまい他国に対してリストを迅速に提示することが難しいことなど運用面の課題が浮き彫りになった。

そこで、受け入れ基準を基にした実地訓練や、ニーズ調査の迅速化と必要とされるもののリストを事前に共有しておくことが肝要であると考ええる。なぜならば、実地訓練やリストの事前共有は一国だけで行うことは不可能であり、地域全体で行う必要があると考えるからである。

これらのことから、地域全体で実地訓練を行ったり、あらかじめ支援受け入れの基準を地域全体で共有しておいたりすることは、今後いざというときに、他国から受援する際の効率化や、被災国に支援をする際の被災地の負担軽減につながると考えられる。

(2) 受け入れの法体制や計画の不備に関する地域における取組みと課題

次に、受け入れの法体制や計画の不備について、第二章 2-1-3 で東日本大震災時に被災地にとって負担となってしまう事例を述べた。

この受け入れの法体制や計画の不備についての問題に関しては、本章 1-2-1 において前述したように、日中韓の枠組みにおいては海外からの支援受け入れについての机上演習、ARF の枠組みにおいては災害対応や法制度の共有などを実施する机上演習などの取組みが行われている。

しかし、それらの取組みにおいては、第二章 2-2-4 において前述したすでに受け入れ

²²² アンジェロセック社・前掲注 30) 報告書・22 頁。

体制が構築されている国においても、実地訓練が乏しいこと²²³、机上演習における災害パターンの想定が乏しいこと、受け入れの法制度や計画についての情報共有が不足していることなどが問題になっている。

そこで、複数の災害パターンを想定した机上訓練や実動訓練を行っていくこと、地域全体で受け入れの法制度や計画の情報共有を行っておくことが肝要であると考え。なぜならば、本章 1-1-1 においても前述したように、一種類の自然災害だけではなく様々な自然災害が多発していることや、本章 2-1-3 においても前述したように先進国や発展途上国を問わず、受援や支援を行う機会が増えていることから、地域全体で行う必要があると考えるからである。

以上、(1) で「受け入れの法体制や計画についての情報を地域全体で共有すること」、(2) で「地域全体で、複数の災害パターンを想定した机上訓練や実動訓練を行うこと」について述べてきた。これらから、多様な災害への対応や係る体制の構築・改善にあたって、個々の災害対応能力や地域事情の違いなどを参考にすることで、よりよい受援体制構築に生かすことができるといえる。このことはもちろん、平時から周辺国の係る受け入れ体制を理解しておくことは、今後いざというときに、その国に支援をする際に無用の混乱を防ぐことにつながると考えられる。

2-2-2 救助能力の向上に関する地域における取組みと課題

東日本大震災で受援して得た教訓の 2 点目に、被災地目線に立った支援の重要性が挙げられる。具体的に見られた問題としては、海外救助チームの活動に係る自己完結性の問題（第二章 2-1-2、第三章 2-1-1）と、生存者救出以外での海外救助チームの役割と装備の不一致がある。

被災地ヒアリングにおいては、海外からの支援に対しては感謝の気持ちや、役に立ったなどの声が多く、消防隊員の中には高い能力を持つ救助チームを間近で見ることが良い刺激になったなど、肯定的な意見が多数聞かれた。しかし、その一方で、被災地や被災国の負担を可能な限り軽減し、ニーズに合った支援を提供するという観点から見て、改善すべき点も見受けられた。

(1) 自己完結性に関する地域における取組みと課題

まず、自己完結性について、本章 2-1-2 において、東日本大震災時に日本政府や被災自治体にとって負担となった事例を述べた。この自己完結性の問題に関しては、麻妻信一氏（当時外務省危機管理調整室長）も指摘している²²⁴。

他方で、麻妻氏は、海外救助チームが本国から完全に装備を携行することは難しく、ま

²²³ アンジェロセック社・前掲注 30) 報告書・22 頁。

²²⁴ 麻妻・前掲注 23) 論文・47 頁。

た流通網が遮断された状況下では被災国の被災地以外の地域から調達することにも限界があるとも述べている。

そうした状況の中、自己完結性を備えたチームと、そうでないチームの差異が生じた背景には、後方支援体制の充実度の違いと、INSARAG で定めたルールの認知の有無があると考えられる。

たとえば、JDR は、第三章 2-2-1 (1) で前述したように、被災国現地の JICA 事務所や、民間輸送会社との提携など既存のリソースを活用し、なるべく被災地に負担がかからないよう心がけている。また、東日本大震災の際、海外救助チームの中には、在京大使館を活用したものもいた²²⁵。この手法は海外に拠点を多く持つ国や、駐在大使館の対応能力に余裕がある場合に限定される。しかし、それ以外にも、自己完結性に気を配る救助チームは、何かしらの工夫をしていると推察される。確かに自己完結性を完全に備えることは難しい。しかし、被災地の負担を可能な限り軽減するためにも、自己完結性の徹底を強く訴えかけている INSARAG などのネットワークを活用し、各国の救助チームの工夫やアイデアを共有する機会を増やすことが必要である。

また、JDR 事務局によれば、海外の救助チームが同じ被災地で効率的に支援活動を行うために INSARAG で定めているルール、すなわち INSARAG ガイドライン自体を知らない、あるいは遵守に否定的であるがゆえに、支援活動時に混乱を招いてしまうチームも存在するという。ともすると、そういったチームは、INSARAG ガイドラインで定めている自己完結性の徹底に関しても遵守していない可能性がある。INSARAG ガイドラインが拘束力を持たないがため²²⁶、全てのチームにガイドラインを遵守させることは難しい。しかし、INSARAG あるいは別の救助チーム間の交流の場を借り、積極的に INSARAG ガイドラインとその必要性を訴えかけていくことが求められる。

(2) 海外救助チームの役割と装備の不一致に関する地域における取組みと課題

東日本大震災の被害の大半が津波によるものだったため、海外救助チームの主な活動は遺体搜索や瓦礫の撤去であった。このように、救助チームに求められる活動は生存者救出に限定されない。このことは、2010 年に開催された INSARAG グローバル会合においても問題意識を持たれた。沖田陽介氏（当時 UNDAC メンバーとして派遣）は、今後具体的な中身について議論されると予想している²²⁷。

また、海外救助チームが想定している都市型搜索救助のみでは、地震以外の災害や、コンクリート以外の材質の建造物への対応が難しくなるということが挙げられる。たとえば、今回の東日本大震災のような津波や洪水などの災害の際には、被災国側が必要な搜索救助

²²⁵ 片山・前掲注 22) 論文・49 頁。

²²⁶ 沖田・前掲注 29) 論文・2 頁。

²²⁷ 沖田・前掲注 29) 論文・2 頁。

の内容について支援国側に明確に示す必要が生じる²²⁸。また、2006年パキスタンで発生した南アジア大地震時には、倒壊した建造物が救出のための空間を確保しにくい材質であったため、救出活動に困難を生じるといった問題も見受けられた²²⁹。

さらに、JDR事務局によれば、東日本大震災時活動した救助チームの中には、寒冷地に対応した装備を備えておくべきだったと述懐する者もいたそうである²³⁰。救助チームが最大限力を発揮するためにも、派遣先の気候条件への考慮は欠かすことができない。

今後国際的に活動する救助チームには、より幅広い活動の想定のもと、様々な場所で発生する様々な災害に対応できるよう可能な限り努めていくことが、より被災地にとって有用な支援をするにあたって求められる。

(3) 救助チームの能力向上に関する地域における取組みと課題

東日本大震災では大きな問題として取り上げられなかったが、国際的に活動する救助チームの中には、自己完結性以前に救援能力自体に不安を持つチームも存在する。

たとえば、東日本大震災時には、アジア地域からはインド、インドネシア、モンゴル、中国、台湾、韓国、シンガポールの救助チームから支援を受けた²³¹。しかし、モンゴルの救助チームに関しては、既存の消防技術と資機材では、モンゴル国内で増加傾向にある火災への対応に困難をきたしている状況であることが判明した。そのためモンゴルは、同じ積雪寒冷地である札幌市消防局の消防から技術研修を受けた²³²。

このように、自国の災害に対応する能力に不安を抱く救助チームが、国際支援を行うということは今後も起こり得るだろう。しかし、支援の受け手側にとって、受け入れた救助チームの能力に不備があるというのは当然好ましいことではない。また、災害多発国の救助チームの救助能力を向上させることは、その国の災害対応能力の強化につながるため、災害多発地域であるアジアにおいて、そのような取組みを強化していくことには意義があると考ええる。

そして、前述のモンゴルの救助チームの能力の問題は、合同訓練の結果明らかになったことである。能力向上だけでなく、各救助チームがどのような問題を抱えているのかを発見するうえでも、合同訓練や技術指導は役立つと考えられる。

また、シンガポールでは、市民防衛学院による海外の救助チーム向けの研修を実施しており、都市型搜索救助のほか火災救援・救助についても指導を行っている。この研修施設

²²⁸ 沖田・前掲注 29) 論文・4頁。

²²⁹ 沖田・前掲注 29) 論文・4頁。

²³⁰ JDR事務局へのヒアリングより、2013年12月12日。

²³¹ アジア地域において、シンガポール、中国、日本、韓国の救助チームが、IEC検定の「重」認定を受けた。

²³² JICA「草の根技術協力事業（地域活性化特別枠）」

(http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/tokubetsu/mon_01.html、最終閲覧日：2014年1月19日)。

は、アジアの中央に位置していること、共通言語が英語であることなどから有用性が高いといえる²³³。また、各アジア諸国の救助チーム間の交流の促進や、シンガポールの救助チームの認知度の向上にも寄与している。これまでに多くのアジア諸国の救助チームが研修を受けてきているが、有償で発展途上国にとって費用負担が高いため ADRC がメンバー国を対象として費用の助成を行ってきた²³⁴。

一方で、日本の消防（東京消防庁や札幌市消防局など）もこれまで幾度となく海外の救助チームを対象として技術研修を実施してきた。その効果として、たとえば三重県松阪市の松阪地区広域消防組合から研修を受けたフィジー国家消防庁の人員が、幅広い消防知識と活動の迅速性・確実性・安全性を体得したことが挙げられる。また、日本は兵庫県に JDR 向けに研修施設を保有している。これらの施設や組織、研修を海外の専門家の能力向上のために一層活用していくことで、基礎的な救助技術の向上はもとより、INSARAG ガイドラインの啓発の促進による自己完結性の向上や、JDR の特色や他国の救助チームの長所・短所を把握することに効果があると考えられる。

第3節 政策提言

3-1 受援体制の整備

提言先：内閣府（防災）、外務省（緊急・人道支援課）、JICA、ADRC

東日本大震災では、先進国や発展途上国を問わず、日本に対して多くの様々な支援が送られた。しかし、不必要な支援の受け入れや、受け入れの法体制や計画の不備などの点において、効率的かつ円滑な受援や支援を支援国すべてが行えていたとはいえなかった。

そこで、先進国や発展途上国を問わず受援や支援を行う機会が増えている中で、様々な自然災害が多発し、今後起こり得る自然災害の際に海外から受援する機会も多くなると考えられるアジア地域において、効率的かつ円滑な受援や支援を行うための受援体制の整備を地域全体で推進するべく、受援体制の情報共有を地域の中で行う必要があると考える。

具体的には、以下の2点が考えられる。

①既存の様々な枠組みにおいて、受け入れの法制度や計画の情報共有を行い、その中で、第三章で提言した支援ハンドブックなどを通じて災害発生時の支援として必要とされるもののリストの事前共有も行う。

②ARF の枠組みにおいて、複数の災害パターンを想定した受け入れに関する机上演習や、第二章で論じた受け入れ基準を基にした実地訓練を行う。

災害対策法制の整備を押し付けることは、相手国の主権を侵すことにつながり、不適切であるため、まずはアジア地域全体で情報共有を行い、体制構築を啓発していくことから

²³³ ADRC 「Highlights Vol.224 November 2011」

(<http://www.adrc.asia/highlights/NewsNo224jp.pdf>、最終閲覧日：2014年1月17日)。

²³⁴ ADRC へのヒアリングより、2013年12月11日。

始めるべきであると考え。これらの提言により、海外からの受援体制の情報共有を地域の中で推進することで、お互いの特色を学ぶ機会となり、効率的で円滑な受援・支援が可能になると考える。

具体的には、受援体制が整備されると、海外からの支援を受ける被災国にとっては、受援体制が整備されているため効率的で効果的な国際支援の受け入れが可能になる。一方で、被災国へ支援を行う国にとっては、相手国の受援体制に関する知識を持ち、また、相手国の受援体制が少しでも整備されていれば被災国へ効率的な支援が可能になることが期待できる。

3-2 救助能力の向上

提言先：JICA、消防庁、警察庁、海上保安庁

東日本大震災で日本は海外から多くの支援を受けた。しかし、全ての海外救助チームが自己完結性を備えていたわけではなく、被災国に負担をかけてしまった事例も見受けられた。INSARAG では被災地の負担軽減という観点から、自己完結性を強く求めているが、INSARAG で定めるルールに拘束力はなく、遵守しない救助チームや、INSARAG における取り決め自体を知らない救助チームも存在する。

また、主な活動であった遺体捜索において、生存者救出を前提とした救助チームの装備では限界があったとの指摘もなされた。さらに、東日本大震災で受援したことによって、何が被災者にとって有用な支援であるかは、実際に被災した国でないと気づきにくいということも実感した。

そして、東日本大震災では直接問題にはならなかったが、消防救助技術の面で問題を抱えた海外救助チームも存在する。このことは受援国にとってかえって負担となってしまう危険性があるとともに、そういったチームの救助技術を向上させることは、当該救助チームを擁している国の災害対応能力の向上につながる。そのため、日本や地域ネットワークによって、技術指導や合同訓練が実施されてきた。

そこで、IEC で最上級の「重」認定を受けたチームとして、JDR の国際救助隊が、東日本大震災の教訓を踏まえ、他国、とくに災害の多発性の理由からアジア地域において、被災地にとって有用な支援を効率的に行うために、教訓の情報共有や技術指導、合同訓練を実施していくことが必要であると考え。

具体的には、以下の2点が考えられる。

①アジア諸国の救助チームが、国際的な活動に求められる都市型捜索技術や消防救助技術について、INSARAG ガイドラインに則り、JDR の国際救助隊の持つ知見や経験、兵庫県広域防災センターなどの既存の訓練施設などを活用し、合同訓練や技術指導を受ける機会を増やす。

②緊急対応フェーズ以降の平時において、そのような合同訓練・技術指導、INSARAG 会合、支援国と被災国間の会合などの場において、被災地の気候、ニーズなどに照らし、

国際救助チームが行うべき望ましい支援はどのようなものであるかについて、教訓や要望の情報共有を行う機会を増やす。

望ましい支援の教訓、要望について共有する際の具体的な検討事項としては、以下のようものが考えられる。

- ・遺体搜索や瓦礫撤去など、生存者救出以外で海外救助チームが実施し得る活動に対して望ましい装備

- ・被災地の気候条件に対応した装備

- ・都市型搜索救助活動で想定している、コンクリート以外の材質の瓦礫からの生存者救出に適した装備

- ・後方支援体制（現地までの救助チーム、装備の輸送手段や、食糧や水、燃料などの生活物資等を被災地に負担をかけずに調達する手法）

この提言により、日本を含めたアジア各国の救助チームがお互いの長所や短所を学び、救助技術を向上させること、INSARAG ガイドラインで定める救助チームの自己完結性を高めること、ひいてはより被災者にとって有用な支援の提供につながると考える。

第4節 まとめ

東日本大震災において、日本は、世界各国から多くの様々な支援を受けた。その際、受援体制整備の不備や被災者目線に立った支援の重要性を痛感した。それと同時に、困ったときはお互い様であることを実感した。そこで第四章では、それらの課題や機会を精査し、今後の自然災害時の地域協力の在り方について考察した。

地域協力に関する第1の課題に、「受援体制の不備」が挙げられた。この課題に対しては、「受援体制の情報共有の推進」を提言する。具体的には、既存の様々な枠組みにおいて受け入れの法制度や計画の情報共有を行い、その中で災害発生時の支援として必要とされるもののリストの事前共有を行っていくこと、ARF の枠組みにおいて複数の災害パターンを想定した受け入れに関する机上演習を行ったり、受け入れ基準を基にした実地訓練を行ったりしていくことを提言する。

このように、受援体制の情報共有を地域協力の中で推進することで、お互いの特色を学ぶ機会となり、効率的で効果的な受援や支援が可能になると考える。

第2の課題としては、「被災地や被災国への負担」が挙げられた。これらの課題に対しては、「救助チーム間の合同訓練や技術指導の実施の拡充」「支援国と被災国間の教訓や要望の情報共有の促進」を提言する。具体的には、アジア諸国の救助チームが、国際的な活動に求められる都市型搜索技術や消防救助技術について、JDR の国際救助隊の持つ知見や経験、兵庫県広域防災センターなどの既存の訓練施設などを活用し、合同訓練や技術指導を

受ける機会を増やすこと、また、緊急対応フェーズ以降の平時に、そのような場や支援国と被災国間の会合などにおいて、国際救助チームが行うべき望ましい支援はどのようなものであるかについて、教訓や要望の情報共有を行うことを提言する。この提言により、日本を含めたアジア各国の救助チームがお互いの長所と短所を学び、救助技術を向上させることや、INSARAG ガイドラインで定める救助チームの自己完結性を高めること、より被災者にとって有用な支援の効果的な提供につながると考える。

以上の政策提言を実行することで、地域全体で受援能力や支援能力を向上させることが可能になり、今後起こり得る自然災害の際に、地域全体で受援や支援が効率的かつ効果的に行われるようになると考える。それは、今後日本がより良い受け手となり、また、より良い送り手になるためにも有用であるといえる。

第五章 総括

以下では、本報告書の提言の概要を述べる。そして、総括として我々の国際緊急援助に対する考え方と、提言案を全て実行した際の日本やアジアに与える影響について論じたい。

受援

(提言 1) 受け入れ基準の明確化 提言先：内閣府防災

海外からの支援を受け入れる際の基準を明確化し、受け入れる支援の内容をあらかじめ選別する。受け入れ基準を明確化することで、必要な支援をより迅速に受け入れることが期待される。また、災害発生直後は通信や交通手段の遮断により、被災地のニーズ把握が困難である。そのため、事前にどのような支援を受け入れるかを決めておくことで、海外からの支援の申し出に対して、受け入れるか否かを判断する。

(提言 2) 海外への情報発信体制の強化 提言先：内閣府防災

災害時に海外へ情報を発信する恒常的な専門チームの設立をする。恒常的な専門チームを設立することで、災害の専門家が養成され、有事の際も情報を正確に収集し、海外へ発信することができるようになる。また、提言 1 の受け入れ基準も、災害発生直後に海外に対して発信を行う。

被災地のニーズは、被害がある程度落ち着いた段階で収集し、海外に向けて発信する。専門家という立場から情報が発信されることで、支援国の面子をつぶすことなく、海外から被災地にとってより有用な支援が送られてくることが期待される。

(提言 3) 国内法体制の整備 提言先：27 都道府県、8 政令市、内閣府防災

国内法制度について以下の 3 点を提言する。

① JICA を指定公共機関に追加する。海外からの救助チームに対して、緊急人道支援の経験が豊富にある JICA の職員がリエゾンとなることで、より円滑に支援を受け入れることができるようになる。

② 地域防災計画に海外からの受援規定を明記する。海外支援受け入れにおける「先進自治体」の規定や近隣自治体との連携体制構築を考慮した受援規定を地域防災計画に明記することで、自治体の受援能力が向上すると考えられる。

③ 防災基本計画において「地域防災計画で海外支援を積極的に活用するための協力体制の整備を促進する」旨を明記する。国が主導的な役割を果たすことによって県が動き、県が動くことによって市も動くという連鎖効果が期待される。

支援

(提言 4) JDR と JPF 加盟 NGO の後方支援体制の拡充 提言先：JDR、JPF、防衛省

日本が海外の被災地に支援をする際、自己完結性を向上させるために JDR と JPF 加盟 NGO の後方支援体制を拡充する。

JDR の後方支援体制については、企業との間で、災害時における隊員の生活物資の供給について協力を要請できるような協定ないし覚書を締結する。

JPF 加盟 NGO の後方支援体制については、NGO に対して JPF が現地のカウンターパートを紹介し、相手国から自衛隊の派遣が要請される場合には自衛隊が後方支援を行う。

(提言 5) 支援ハンドブックの作成・配布 提言先：外務省

NGO が海外の被災地へ支援を送る際に使用することを念頭に、各地域の文化、災害時の物資として適するもの、被災地までの輸送時間などを記した「支援ハンドブック」を作成し、支援主体に配布する。支援主体にとっては、支援を行う上での指針となり、より被災者目線に立った支援をすることができるようになる。

(提言 6) 情報共有の場の創設 提言先：外務省、その他国際緊急援助に携わる組織

情報共有の場を創設するために、海外の大規模災害に関して、様々な組織が参加する会議を外務省主催で開く。会議は、年に 1 回程度の定例会議と、緊急対応後の復旧フェーズに行う臨時会議があり、これらの会議を行うことで、支援主体間での役割分担や連携がなされ、各支援主体による支援の質の向上が期待される。

地域協力

(提言 7) 受援体制の整備 提言先：内閣府防災、外務省、JICA、ADRC

海外からの受援体制の情報共有と、自国の受援体制や受け入れ判断基準に基づいた机上訓練や実地訓練を地域協力で推進する。これらを推進することにより、お互いの特色を学ぶ機会となり、事前に情報共有や交流がなされと考える。また、災害時に円滑な受援や効果的な支援につながることを期待される。

(提言 8) 救助能力の向上 提言先：JICA、消防庁、警察庁、海上保安庁

アジア諸国の救助チームが、JDR 主導で連携訓練や技術指導を受ける機会、また、さまざまな会合の場で被災地により効率的で効果的な支援を行うために何を行うべきかを検討する機会を増やす。これらの機会を設けることにより、救助チームの技術の向上や自己完結性の改善がなされと考える。また、災害時に救助チームを受け入れる際の被災地の負担軽減につながることを期待される。

この研究テーマで一貫する問題意識として、「国内の受援体制の整備」と「被災者目線に立った支援」の２点が挙げられる。「海外支援の良い受け手になる」と同時に「良い送り手になる」ことが重要である。

研究を進めていく中で、国際緊急援助というものには、人道的な意味以外にも外交的な意味が含まれていることを認識するに至った。東日本大震災においても、日本政府は、海外からの支援が被災地にとってニーズがあるかも考慮に置いていた。しかし、被災地に多少無理を言っても海外からの支援を受け取ってもらったという事例も散見されており、全ての支援が被災地にとって必ずしも役に立つものばかりではなかったといえるだろう。このことから、相手国の好意に基づく支援を無下にすることは難しいということが考えられる。

このように、国際緊急援助は、一見「防災的合理性」と「外交的配慮」のジレンマがあるように思われる。確かに、日本などの先進国では、発災直後に「防災的合理性」と「外交的配慮」は対立している局面はある。しかし、我々は「防災的合理性」と「外交的配慮」は常に対立しているわけではないと考えている。なぜならば、序章でも述べたとおり、「防災的合理性」と「外交」とは自国民の保護という点で目的が同じであり、我々の提言案で挙げたように、海外に対して各国が互いに事前の準備を行うことで、より多くの被災者を救うことができると考えるからである。

日本だけでなく、世界でも今後大規模な自然災害が起こった際に、国際緊急援助によっていかに多くの人を救えるかという点に、我々は研究の焦点を当てた。

最後に、本報告書の提言を通して得られる効果について述べたい。第二章から第四章までは、日本の受援力、支援力の強化、そしてアジア地域全体での受援体制の整備と救助能力の底上げについて提言を行ってきた。これらの提言がすべて実行されることで、日本は首都直下型地震や南海トラフ巨大地震が起こったときに、海外支援をより円滑に受け入れることができるようになる。また、東日本大震災で得た受け手としての教訓を生かし、海外で災害が起こったとき、より被災地目線に立った支援を被災国に対して行うことができるようになると思う。

加えて、アジア地域全体の受援力が上がることで、日本は被災国に支援が送りやすくなり、アジア地域全体の支援力が上がることで、日本が受援する際にもより効果的な支援を得ることができるようになる。以上より、日本やアジア地域で頻発する自然災害から、より多くの被災者を助けることができるという相乗効果が見込まれる。

そして、結果的にはあるが、効果的で円滑な受援と支援を行うことで、受援国と支援国の国家間関係に良い影響を与え、より平和な国際社会の構築にも寄与できると考える。

おわりに

当初は「東日本大震災が日本の対外関係に及ぼした課題と機会」というテーマで研究を開始した。その中で、災害サイクルの「緊急対応」、「復興」、「防災」を3つの軸として、文献購読、外務省や各自治体へのヒアリングを行い、様々な課題や機会を抽出した。

しかし、大規模な災害が明日にでも日本やアジア地域を襲う可能性もある中で、事前準備、緊急対応が喫緊の課題であるという問題意識に至った。そこで、後期からそのフェーズに焦点を絞り、研究を進めてきた。

ワークショップCでは、大学院に入学して初めて「国際関係」や「外交」、「災害」を学ぶ者も多くいた。そこで前期は、国際関係や外交、災害の文献を読み進めると同時に、内閣府、外務省、国際機関、各国大使館、宮城県、岩手県、福島県、仙台市などにヒアリング調査を行った。後期は、前期の文献購読とヒアリング調査の結果から課題を抽出すると同時に、女川町や東松島市などの被災自治体、研究機関、NGOなどにヒアリング調査を重ねた。それらを基にワークショップCの7人で議論を交わし、研究対象に関わる様々な主体にとって有益な政策を考えた。

本研究調査を遂行するにあたって、地方自治体、研究者、中央省庁、NGO、国際機関、駐日大使館・総領事館などの多くの方々から頂戴した貴重なご意見を参考にさせて頂いた。また、夏季にはワークショップのメンバー3名が、仙台市国連防災世界会議準備室、復興庁、JICA東北支部にてインターンシップをさせていただき、大変貴重な経験となった。ご多忙の中ご協力いただいたことに、この場を借りて心から御礼申し上げる。

最後に、本研究を遂行し報告書を作成するにあたり、指導教官である柳淳教授、桑村裕美子准教授、西本健太郎准教授に研究のテーマや考え方、まとめ方や報告書の執筆などあらゆる方面で多くのサポートをしていただいた。ここに、深く感謝の意を表したい。

本研究が、日本だけでなく世界各地で今後起こり得る自然災害による被害の軽減に少しでも寄与できれば幸いである。

平成26年1月

活動記録

○ヒアリング調査先

調査実施日	調査先	東日本大震災時の所属
平成 25 年 4 月 30 日	一橋大学大学院法学研究科	外務省 国際協力局 緊急・人道支援課
5 月 7 日	公益財団法人 Civic Force	
5 月 14 日	宮城県仙台市 交通局総務部経営企画課 復興事業局震災復興室 市民局市民協働推進部男女共同参画課 消防局警防部警防課 総務企画局国連防災世界会議準備室	復興事業局震災復興室
5 月 17 日	宮城県 経済商工観光部国際経済・交流課 気仙沼地方振興事務所地方振興部 後期高齢者医療広域連合事務局 環境生活部消費生活・文化課	経済商工観光部 国際経済・交流課
5 月 21 日	独立行政法人国際協力機構東北支部 復興支援ユニット	
	駐仙台大韓民国総領事館	
6 月 11 日	福島県 生活環境部国際課 災害対策課 原子力安全対策課 生活環境総務課 企画調整部復興・総合計画課 知事直轄広報課 商工労働部観光交流課	
6 月 12 日	外務省 国際協力局地球規模課題総括課	
6 月 13 日	東京大学公共政策大学院	国連世界食糧計画 (WFP)

6 月 14 日	岩手県 総務部総合防災室 政策地域部 NPO・文化国際課 環境生活部環境生活企画室 保健福祉部保健福祉企画室 復興局総務企画課	
6 月 24 日	外務省 総合外交政策局政策企画室 軍縮不拡散・科学部 国際原子力協力室 経済局政策課 広報文化外交戦略課 中東アフリカ局中東第一課 復興庁	北米局日米地位協定室
6 月 25 日	内閣府 政策統括官（防災担当） 駐日英国大使館 駐日ノルウェー王国大使館 在日フランス大使館	
10 月 18 日	一橋大学大学院法学研究科 国土交通省 総合政策局国際政策課	外務省 国際協力局 緊急・人道支援課 緊急災害対策本部 海外支援受入調整班
10 月 21 日	特定非営利活動法人（認定 NPO 法人） ジャパン・プラットフォーム 日本赤十字社 事業局国際部	
10 月 22 日	外務省 国際協力局緊急・人道支援課 宮城県牡鹿郡女川町 企画課防災係 原子力対策係 宮城県多賀城市 総務部交通防災課消防防災係	

10月24日	宮城県東松島市 震災復興本部 教育部 教育委員会	
10月25日	岩手県大船渡市 大船渡地区消防組合消防本部	
	岩手県釜石市 総務企画部総務課行政係 国際交流室 市民生活部地域づくり推進課	
10月28日	宮城県岩沼市 総務部防災課防災係	
11月1日	独立行政法人国際協力機構 国際緊急援助隊事務局	
11月27日	岩手県釜石市 釜石大槌地区行政事務組合消防本部	
平成26年 1月8日	東北大学災害科学国際研究所 人間・社会対応研究部門防災社会システム研究分野	

○電話・メールヒアリング調査先

全体

調査実施日	調査先	調査手法
平成25年12月24日	一橋大学大学院法学研究科	電話
	外務省 大臣官房	電話
	内閣府 政策統括官（防災担当）	電話・メール
	国土交通省 総合政策局国際政策課	メール
12月27日	独立行政法人 国際協力機構 国際緊急援助隊事務局	電話
平成26年 1月7日	復興庁	電話

受援

調査実施日	調査先	調査手法
平成 25 年 11 月 11 日～22 日	北海道、青森県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、鳥取県、広島県、山口県、香川県、徳島県、高知県、大分県、宮崎県、熊本県	電話
11 月 25 日～29 日	北海道札幌市、静岡県静岡市、静岡県浜松市、大阪府大阪市、岡山県岡山市、福岡県北九州市、福岡県福岡市、熊本県熊本市	電話
11 月 26 日	国土交通省 総合政策局国際政策課	メール
11 月 28 日	国連人道問題調整事務所 国連災害評価調整チーム	電話
12 月 3 日	国土交通省 総合政策局国際政策課	電話
12 月 9 日	国連人道問題調整事務所 国連災害評価調整チーム	メール
12 月 10 日	東北大学災害科学国際研究所 人間・社会対応研究部門 防災社会システム研究分野	研究室へ

支援

調査実施日	調査先	調査手法
平成 25 年 10 月 11 日 14 日 15 日	宮城県気仙沼市 総務部危機管理課防災情報係 宮城県本吉郡南三陸町 危機管理課危機管理係 宮城県石巻市 総務部危機対策課 宮城県宮城郡松島町 宮城県塩釜市 健康福祉部生活福祉課 宮城県宮城郡七ヶ浜町 地域福祉課	電話

	宮城県名取市 総務部防災安全課	
	宮城県亶理郡亶理町 総務課安全対策班	
	宮城県亶理郡山元町 総務課総務班	
	福島県相馬市 地域防災対策室消防防災係	
11 月 28 日	防衛省	電話
	外務省 国際協力局緊急・人道支援課 アジア大洋州局南部アジア部南東アジア第二課	電話
11 月 29 日	青森県八戸市 防災安全課防災対策グループ	電話
	宮城県警察本部 警備部警備課災害対策係	電話
12 月 4 日～18 日	特定非営利活動法人難民を助ける会	電話・メール
	特定非営利活動法人（認定 NPO 法人） BHN テレコム支援協議会	電話・メール
	公益財団法人 Civic Force	電話
	ホープ・インターナショナル開発機構	電話
	認定特定非営利活動法人災害人道医療支援会	電話
	特定非営利活動法人（認定 NPO 法人） アジア日本相互交流センター	電話
	公益社団法人アジア協会アジア友の会	電話
	特定非営利活動法人 ONE ASIA ワンエイシア	電話
	公益社団法人シャンティ国際ボランティア会	電話
12 月 10 日	防衛省 運用企画局国際協力課	電話
平成 26 年 1 月 22 日	防衛省 航空幕僚監部広報室	電話
1 月 24 日	特定非営利活動法人（認定 NPO 法人） ジャパン・プラットフォーム	メール

地域協力

調査実施日	調査先	調査手法
平成 25 年 11 月 29 日	内閣府 政策統括官（防災担当）	電話
	外務省 国際協力局緊急・人道支援課	電話
12 月 11 日	北海道札幌市 消防局消防課救助係	電話
	アジア防災センター	電話・メール
	独立行政法人 国際協力機構 国際緊急援助隊事務局	電話・メール

参考文献

序章

- ・総務省消防庁「東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)被害報【最新】」
(http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou_new.html1、最終閲覧日：2013年10月30日)
- ・国際開発センター「東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査」
(<http://www.idcj.or.jp/pdf/idxjr201201.pdf>、最終閲覧日：2014年1月20日)
- ・日本経済新聞「援助受け取り、日本が世界一、今年見通し、震災が影響」(2011年4月14日朝刊2面)
- ・山形辰史「震災が変えた国際協力」アジ研ワールド・トレンド192号(2011年)
- ・内閣府資料「東日本大震災における災害応急対策の主な課題」(2012年7月)
(http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/5/pdf/3.pdf、最終閲覧日：2014年1月20日)
- ・笹本浩「東日本大震災に対する自衛隊等の活動」立法と調査317号(2011年)
- ・JICA 研究所「防災と開発－社会の防災力の向上を目指して－」(2003年)
- ・A2Z Disaster Management and Innovative Response Education
(<http://enziq.com/dev-server/Admire/>、最終閲覧日：2014年1月21日)
- ・萬歳寛之「東日本大震災における海外支援受入の問題点」早稲田大学社会安全政策研究所紀要第4号(2011年)
- ・片山裕「東日本大震災時の国際緊急支援受入れと外務省」国際協力論集 Vol.20・No.2・3(2013年)
- ・麻妻信一「東日本大震災における海外からの緊急援助」国際問題 No.608(2012年1・2月)
- ・『垣根のない連帯と共感－東日本大震災における海外からの支援に関する調査事業報告書』〔中村安秀・石井正子編〕(JPF、2012年)
- ・「教訓ノート 3－1 専門家チーム、NGO、NPO とボランティアによる支援と調整」『「大規模災害から学ぶ」東日本大震災からの教訓』(世界銀行、2012年)
- ・鎌田文彦「国際緊急援助－国際的ネットワークによる災害対応－」レファレンス 735号(2012年)
- ・JICA「東日本大震災の経験に学び、より良い国際人道支援の提供国に」
(http://www.jica.go.jp/topics/news/2012/20120720_01.html、最終閲覧日：2014年1月20日)
- ・渡部正樹＝村上威夫「国際人道システムの発展と東日本大震災」世界法学会・世界法年報第32号(2013年)
- ・沖田陽介「国際都市型捜索救助に関する一考察」地域安全学会論文集 No.19(2013年)
- ・アンジェロセック社『「災害多発国における大規模災害発生時の国際緊急援助隊の受け入

れ体制について」調査研究報告書』（2013 年）

1 章

- ・外務省「各国・地域等からの緊急支援」

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>、最終閲覧日：2013 年 12 月 10 日)

- ・国際開発センター「東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査」

(<http://www.idcj.or.jp/pdf/idxjr201201.pdf>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)

- ・外務省「報道資料：日・モルディブ外相会談及び中野外務大臣政務官主催昼食会」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/1/0118_03.html、最終閲覧日：2013 年 12 月 10 日)

- ・外務省「フィリピン医療支援チーム 活動概要」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/iryou_philippines.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)

- ・外務省「諸外国・地域・国際機関からの救助チーム・専門家チーム等活動場所一覧（平成 24 年 1 月 30 日現在）」

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/katudouitizu.pdf>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)

- ・外務省「2011 年 8 月 29 日：東日本大震災に係る米軍による支援（トモダチ作戦）」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/operation_tomodachi.pdf、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)

- ・「大災害と国際協力」研究会『大災害に立ち向かう世界と日本－災害と国際協力－』（佐伯印刷社、2013 年）

- ・OCHA「東日本大震災と OCHA」

(<http://staging-01.unocha.org/japan/activitiespriorities/great-east-japan-earthquake>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)

- ・外務省「各国・地域等からの緊急支援」

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)

2 章

- ・内閣府防災「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」

(http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/1-4-4.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 8 日)

- ・ひょうご震災記念 21 世紀研究機構「東アジアの災害対策協力のあり方」（2012 年）

- ・内閣府「緊急災害対策本部（被災者生活支援特別対策本部）における C7 班（海外支援受け入れ調整班）の活動」

(<http://www.bousai.go.jp/oukyu/higashinihon/6/pdf/naikakufu1.pdf>、最終閲覧日：2013

年 12 月 16 日)

- ・渡部正樹＝村上威夫「国際人道システムの発展と東日本大震災」世界法学会・世界法年報第 32 号 (2013 年)

- ・内閣府「防災基本計画」

(http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/20111227_basic_plan.pdf、最終閲覧日：2013 年 1 月 8 日)

- ・内閣府防災「東日本大震災における災害応急対策の主な課題 (2012 年 7 月)」

(http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/5/pdf/3.pdf、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)

- ・片山裕「東日本大震災時の国際緊急支援受入れと外務省」国際協力論集 Vol.20・No.2・3 (2013 年)

- ・麻妻信一「東日本大震災における海外からの緊急援助」国際問題 No.608 (2012 年 1・2 月)

- ・萬歳寛之「東日本大震災における海外支援受入の問題点」早稲田大学社会安全政策研究所紀要第 4 号 (2011 年)

- ・「OCHA Situation Report Vol.6」

(http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8353B696BD3AF80CC12578560045B420-Full_Report.pdf、最終閲覧日：2013 年 12 月 16 日)

- ・アンジェロセック社『「災害多発国における大規模災害発生時の国際緊急援助隊の受け入れ体制について」調査研究報告書』

- ・首相官邸「外国プレスに対する英語による記者会見」

(<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2011/pdf/1004seigo2.pdf>、最終閲覧日：2013 年 12 月 14 日)

- ・読売新聞「政府、海外への情報発信強化 官邸で英語会見」(2011 年 3 月 22 日朝刊 6 面)

- ・外務省「Press Conference by Noriyuki Shikata, Deputy Cabinet Secretary for Public Relations of the Prime Minister's Office for members of the foreign press 24 March 2011」

(http://www.mofa.go.jp/j_info/visit/incidents/pdfs/press/20110324/foreign-press-briefing-20110324-script-e.pdf、最終閲覧日：2013 年 12 月 14 日)

- ・内閣府「東日本大震災における災害応急対策検討会 中間取りまとめ (平成 23 年 11 月 28 日)」

(http://www.bousai.go.jp/oukyu/higashinihon/pdf/cyukan_torimatome.pdf、最終閲覧日：1 月 28 日)

- ・公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査報告書「災害対策をめぐる国際協力の仕組みづくり (2011 年)」

(http://www.dri.ne.jp/updata/kokusaikyoryoku_5050.pdf、最終閲覧日：2013 年 12 月 16 日)

- ・(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部『東アジアの災害対策協力のあ

り方』(2012 年)

・レオ・ボズナー＝小池貞利＝熊丸由布治『3.11 以後の日本の危機管理を問う』〔務台俊介編〕(晃洋書房、2013 年)

・内閣府「災害対策基本法等の一部を改正する法律案の概要」

(<http://www.cao.go.jp/houan/doc/183-3gaiyou.pdf>、最終閲覧日：2013 年 12 月 16 日)

・内閣府「指定公共機関の追加について」

(<http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/pdf/131001-2kisyu.pdf>、最終閲覧日：2013 年 12 月 16 日)

・全国知事会「平成 26 年度国の施策並びに予算に関する提案・要望（政策要望部分）」

(<http://www.nga.gr.jp/news/h25.7.tizi.gian3.sasi.sasika.kaku.pdf>、最終閲覧日：2013 年 12 月 14 日)

3 章

・松岡由季「ISDR システムと兵庫行動枠組の実施－防災に関するグローバルな取り組み

(<http://www.hemri21.jp/21bunmeiseminar/handout/b4081219matsuoka.pdf>、最終閲覧日：2013 年 1 月 15 日)

・外務省「我が国の人道支援方針」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_1_1.html、最終閲覧日：2013 年 12 月 8 日)

・JICA「国際緊急援助隊 発足の経緯と沿革」

(<http://www.jica.go.jp/jdr/history.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 30 日)

・「その命を救いたい」『JICA's World』No.49 (国際協力機構、2012 年 10 月) 5 頁

・山田好一＝野村留美子「国際緊急援助隊 (JDR)」『国際緊急人道支援』〔内海成治・中村安秀・勝間靖編〕(ナカニシヤ出版、2008 年) 120－138 頁

・JICA「日本と国際緊急援助」

(<http://www.jica.go.jp/jdr/japan.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 30 日)

・JICA「国際緊急援助隊 (JDR) とは」

(<http://www.jica.go.jp/jdr/about.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 15 日)

・JICA「国際緊急援助隊 (JDR) 設立 20 周年 被災者に寄り添う緊急援助」

(<http://www.jica.go.jp/publication/monthly/0709/04.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 30 日)

・外務省「国際緊急援助隊派遣及び緊急援助物資供与の実績」

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/pdfs/kyouyojisseki.pdf>、2014 年 1 月 30 日)

・防衛省、自衛隊「国際緊急援助法に基づき自衛隊が実施した国際緊急援助活動の実績」

(http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/list.html#link02、最終閲覧日：2014 年 1 月 30 日)

- ・ JICA 「国際緊急援助物資供与」
(<http://www.jica.go.jp/jdr/supply.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 27 日)
- ・ 外務省 「援助形態別の概要・取組 緊急無償とは」
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/kinkyu/k_musho.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 15 日)
- ・ 大西健丞 「ジャパン・プラットフォーム (JPF)」 『国際緊急人道支援』〔内海成治・中村安秀・勝間靖編〕(ナカニシヤ出版、2008 年) 99－119 頁
- ・ JPF 「設立の背景」
(<http://www.japanplatform.org/about/background.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 15 日)
- ・ JPF 「助成の仕組み」
(<http://www.japanplatform.org/activity/aid.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 15 日)
- ・ 難民支援協会 「スフィア・プロジェクト 人道憲章と人道対応に関する最低基準」
(http://www.refugee.or.jp/sphere/The_Sphere_Project_Handbook_2011_J.pdf、最終閲覧日：2014 年 1 月 27 日)
- ・ 防衛省 「国際平和協力活動への取組」
(http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/list.html、最終閲覧日 2013 年 12 月 12 日)
- ・ 毎日新聞 「比台風：自衛隊が医療活動被災者長蛇の列」 (2013 年 11 月 17 日朝刊 29 面)
- ・ 朝日新聞 「艦船にヘリを搭載呉基地フィリピン救援準備」 (2013 年 11 月 19 日朝刊 1 面)
- ・ JICA 「国際緊急援助隊のフィリピンでの 1 か月にわたる活動が終了」
(http://www.jica.go.jp/topics/news/2013/20131227_02.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 22 日)
- ・ JICA 「防災、緊急援助、復興支援の経験を世界に発信」
(http://www.jica.go.jp/topics/news/2012/20120706_02.html、最終閲覧日：2013 年 12 月 9 日)
- ・ 武田康裕 「自然災害と国際緊急援助－人道と政治の葛藤」 『日本の外交』 第 5 巻〔大芝亮編〕(岩波書店、2013 年)
- ・ 外務省 「国際緊急援助隊派遣及び緊急援助物資供与の実績」
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/pdfs/kyouyojisseki.pdf>、2014 年 1 月 22 日)
- ・ 朝日新聞 「フィリピン救援 始めたいのに」 (2013 年 11 月 15 日朝刊 39 面)
- ・ 長有紀枝 「NGO の視点から見た民軍関係－NGO にとって民軍関係が意味するもの」 139－143 頁 『国際平和活動における民軍関係の課題』〔上杉勇司編〕(IPSHU 研究報告シリーズ研究報告第 38 号、2007 年)
- ・ 外務省 「我が国の人道支援方針」
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_1_1.html、最終閲覧日：2013 年 12 月 1 日)

第3章 参考資料（その他）

- ・日本赤十字社『人道研究ジャーナル』Vol.2（日本赤十字国際人道研究センター、2013年）
- ・真山全「4 震災と外国軍隊」『緊急事態の法的コントロール』〔初川満編〕（信山社、2013年）
- ・「災害医療現場を再現、医療チーム導入研修」『monthly JICA』2007年9月号（国際協力機構）13－15頁
- ・「「シームレス」と「連携」でより効果的な緊急援助を」『monthly JICA』2007年9月号（国際協力機構）16－19頁

4章

- ・内閣府「平成25年版防災白書」
- ・内閣府「平成14年版防災白書」
- ・気象庁「異常気象レポート2005」
（http://www.data.kishou.go.jp/climate/cpdinfo/climate_change/2005/a1.1.html、最終閲覧日：2014年1月17日）
- ・外務省「国際緊急援助隊派遣及び緊急援助物資供与の実績（年度別 2014年1月現在）」
（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000024508.pdf>、最終閲覧日：2014年1月23日）
- ・外務省「三国間防災協力に関する共同発表（仮訳）」
（http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jck/doc_bkh.html、最終閲覧日：2014年1月19日）
- ・内閣府「日中韓3国の防災協力に関する共同声明」
（<http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/pdf/091102kisyu.pdf>、最終閲覧日：2014年1月19日）
- ・外務省「第4回日中韓サミット 防災協力」
（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jck/summit2011/declaration.html>、最終閲覧日：2014年1月19日）
- ・TCS JAPAN「第1回日中韓三国防災机上演習（TTX）が三国協力事務局にて開催（2013年3月14日）」
（http://jp.tcs-asia.org/dnb/board/view.php?board_name=2_1_news&view_id=84、最終閲覧日：2014年1月19日）
- ・内閣府「第3回日中韓防災担当閣僚級会合における「共同声明」について」
（<http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/pdf/131030-1kisyu.pdf>、最終閲覧日：2014年1月19日）
- ・ADRC「ADRCについて 理念と目的」
（http://www.adrc.asia/aboutus_j/index.php、最終閲覧日：2014年1月19日）
- ・ADRC「防災情報の共有」
（http://www.adrc.asia/project_j/index.html、最終閲覧日：2014年1月19日）

- ・ ADRC 「人材育成」
(http://www.adrc.asia/project_j/development.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)
- ・ ADRC 「コミュニティの防災力向上」
(http://www.adrc.asia/project_j/community.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)
- ・ ADRC 「アジア防災センター 年次報告書 2008 アジア地域におけるネットワークの形成」
(<http://web.adrc.or.jp/publications/annual/08/08jp/pdf/4-4.pdf>、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)
- ・ ADRN 「ADRN Members」
(<http://www.adrn.net/meet-ourmember/meetmember.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)
- ・ 外務省 「APEC (アジア太平洋経済協力, Asia Pacific Economic Cooperation)」
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)
- ・ 外務省 「緊急事態の備え作業部会 (EPWG: Emergency Preparedness Working Group)」
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/soshiki/epwg.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)
- ・ 外務省 「ASEAN 地域フォーラム (ARF) の概要」
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/arf/gaiyo.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)
- ・ 防衛省 「第 2 回 ARF 災害救援実動演習 (ARF-DiREx2011) について」
(http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/arf/arf_dire2011.html、最終閲覧日：2013 年 11 月 20 日)
- ・ JICA 「2011 年演習実施報告 ASEAN 地域フォーラム災害実動演習の実施 (於：インドネシア・マナド)」
(<http://www.jica.go.jp/information/jdrt/2011/110406.html>、最終閲覧日：2013 年 11 月 20 日)
- ・ 外務省 「第 3 回 ARF 災害救援実動演習 (ARF-DiREx2013) への我が国からの参加」
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000142.html、最終閲覧日：2013 年 11 月 20 日)
- ・ 外務省 「世界防災閣僚会議 in 東北～世界の英知を被災地に、被災地の教訓を世界に～東北 2012 年 7 月 3 日～4 日議長総括」
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/bousai_hilv_2012/soukatu.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 20 日)
- ・ 麻妻信一 「東日本大震災における海外からの緊急援助」 国際問題 No.608 (2012 年 1・2 月)

- ・ JICA 「日本と国際緊急援助」
(<http://www.jica.go.jp/jdr/japan.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 22 日)
- ・ 山形辰史 「震災に投影された国際協力の未来」 アジ研ワールド・トレンド 192 号 (2011 年) 18-21 頁
- ・ アンジェロセック社 『「災害多発国における大規模災害発生時の国際緊急援助隊の受け入れ体制について」 調査研究報告書』 (2013 年)
- ・ 片山裕 「東日本大震災時の国際緊急支援受入れと外務省」 国際協力論集 Vol.20・No.2・3 (2013 年)
- ・ 沖田陽介 「国際都市型捜索救助に関する一考察」 地域安全学会論文集 No.19 (2013 年)
- ・ JICA 「草の根技術協力事業 (地域活性化特別枠)」
(http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/tokubetsu/mon_01.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 19 日)
- ・ ADRC 「Highlights Vol.224 November 2011」
(<http://www.adrc.asia/highlights/NewsNo224jp.pdf>、最終閲覧日：2013 年 12 月 14 日)

第 4 章 参考資料 (その他)

- ・ アジア消防庁協会
(<http://www.fcj.gr.jp/ifcaa/>、最終閲覧日：2014 年 1 月 10 日)
- ・ アジア人材バンク 「アジア通信第 24 号 2013.1.30」
(<http://www.asianhumannet.org/newsletter/201301/1.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 10 日)
- ・ アジア防災センター 「メンバー国防災情報」
(http://www.adrc.asia/disaster_j/index.php、最終閲覧日：2014 年 1 月 10 日)
- ・ 全国消防職員協議会 「PSI がアジア太平洋地域に「消防・救急ネットワーク」を設立」
(<http://zensyokyo.jp/?p=912>、最終閲覧日：2014 年 1 月 10 日)
- ・ 総務省消防庁 「平成 19 年版 消防白書」
(<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h19/h19/>、最終閲覧日：2014 年 1 月 10 日)
- ・ 内閣府 (防災担当) 「第二回日中韓防災担当閣僚級会合における「共同声明」について」
(<http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/pdf/111028-1kisya.pdf>、最終閲覧日：2014 年 1 月 10 日)
- ・ FIRE RESCUE EMS 「USAR レスキューシステム研究体験記」
(http://www.signalos.co.jp/html_w_report/w_report_usar1.html、最終閲覧日：2014 年 1 月 10 日)
- ・ JICA 「課題別指針 防災」
([http://gwwweb.jica.go.jp/km/FSubject0301.nsf/03a114c1448e2ca449256f2b003e6f57/3d09329c78b55a5d4925741700254fc1/\\$FILE/%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E5%88%A5%E](http://gwwweb.jica.go.jp/km/FSubject0301.nsf/03a114c1448e2ca449256f2b003e6f57/3d09329c78b55a5d4925741700254fc1/$FILE/%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E5%88%A5%E)

[6%8C%87%E9%87%9D%EF%BC%88%E9%98%B2%E7%81%BD%EF%BC%892009%E5%B9%B42%E6%9C%88.pdf](#)、最終閲覧日：2014 年 1 月 10 日)

- ・ OCHA 「INSARAG ガイドライン」

(http://www.insarag.org/images/stories/INSARAG_Guidelines-2012_ENG-Read_version.pdf、最終閲覧日：2014 年 1 月 10 日)

- ・ OCHA 「INSARAG 認定状況」

(<http://www.insarag.org/en/iec/iec-leftmenu.html>、最終閲覧日：2014 年 1 月 10 日)

その他

- ・ 沖田陽介「国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組みー自然災害発災直後の緊急期対応を例にー」国際協力研究 Vol.22・No.1 (通巻 43 号) (2006 年) 22ー31 頁

- ・ 沖田陽介「東北地方太平洋沖地震ー国連災害評価調整チーム (UNDAC) の活動についてー」自然災害科学 98Vol.30・No.2 (2011 年) 279ー287 頁

- ・ Damon P. Coppola, “Introduction to International Disaster Management”, Second Edition (Butterworth-Heinemann, 2011)

- ・ Ilan Kelman, “Disaster Diplomacy: How Disasters Affect Peace and Conflict”(Routledge, 2011)

- ・ John Hannigan, “Disasters Without Borders: The International Politics of Natural Disasters” (Polity, 2012)

巻末資料

【巻末資料①】 指定行政機関の防災業務計画

第4節 海外からの支援の受入れ

- 政策統括官（防災担当）は、外交ルートによる海外からの支援の申入れを受けたときは、関係省庁と協力して、別に定める「海外からの支援受入れについて」（海外からの支援受入れに関する関係省庁連絡会議申し合わせ）を参考にして、外交ルートによる諾否の迅速な回答など適切な処理を図る。
- 政策統括官（防災担当）は、非常（緊急）災害対策本部が設置された後は、別に定める「緊急災害対策本部事務局業務マニュアル」（内閣府政策統括官（防災担当）決定）に基づき対応する。

出典：内閣府防災業務計画²³⁵（第2編第2章第4節）

（海外からの支援受入）

- 第20条 関係する各局部等の長は、諸外国、国際機関等から支援の申入れがある場合には、その種類、規模、内容、到着予定日時、場所等を関係機関に通報する。在日米軍からの支援の申入れがある場合も、また同様とする。
- 2 関係する各局部等の長は、関係機関と協議の上、支援の受入れの諾否及び受け入れる場合の支援内容を速やかに諸外国、国際機関等又は在日米軍に通報する。
 - 3 関係する各局部等の長は、関係機関と協議の上、海外より支援を受ける必要があると認める場合には、申入れの有無にかかわらず、諸外国、国際機関等に協力、援助等を要請する。在日米軍に協力、援助等を要請する場合も、また同様とする。
 - 4 関係する各局部等の長は、諸外国、国際機関等からの支援要員又は物資の受け入れが円滑に実施されるよう必要な措置をとるとともに、関係機関に協力を要請する。在日米軍からの支援要員又は物資受入についても、また同様とする。

出典：外務省防災業務計画²³⁶（第1編第5章第20条）

²³⁵ 内閣府「防災業務計画」31頁

（http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/090901_cao-operation_plan.pdf、最終閲覧日：2013年12月1日）。

²³⁶ 外務省「防災業務計画」3頁

（http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/bosai/pdfs/bousai_keikaku.pdf、最終閲覧日：2013年12月1日）。

第10節 外国からの支援受入れに係る入国事務等の迅速処理

入国管理局及び関係する地方入国管理局においては、外国から支援を受け入れる場合において、支援要員の受入れに係る出入国管理事務の処理に当たっては、関係省庁と緊密な連絡をとり、支援要員の入国手続等の迅速化を図る等の緊急事態に配慮した運用に努めるものとする。

出典：法務省防災業務計画²³⁷（第4章第10節）

第6節 医療に関する外国からの支援

厚生労働省医政局及び医薬食品局は、医療に関する外国からの支援に関し、発災後可能な限り早期に次の考え方に基づく援助の要否に関する方針を明確にする。

厚生労働省災害対策本部等は、防災基本計画第2編第2章第12節第3項に規定するところにより、政府の非常本部等を通じ、その受入れの可否を関係国に連絡する。

- 1 医療スタッフについては、被災者との日本語による意思疎通が困難である等の問題があるため、国内の他の地域からの派遣により対応することを基本とするが、災害の規模が著しく大規模である場合、治療について外国にしかない特殊な知見を必要とする場合等には、必要に応じ、自己完結的に活動できる外国からの医療スタッフを受け入れるものとする。
- 2 医薬品等については、日本語による表示等の問題があるため国内で確保できるものは国内で確保することを基本とするが、外国にしかない医薬品等を使用する必要がある場合等には、国内に受け入れるものとする。

出典：厚生労働省防災業務計画²³⁸（第2編第3章第6節）

²³⁷ 法務省「防災業務計画」8頁

（<http://www.moj.go.jp/bousai.pdf>、最終閲覧日：2013年12月1日）。

²³⁸ 厚生労働省「防災業務計画」10頁

（<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001q8my-att/2r9852000001q8ty.pdf>、最終閲覧日：2013年12月1日）。

3 海外支援及び災害救助犬の受け入れ

- (1) 外務省から、海外からの支援物資に係る情報を随時入手し、検疫担当部局等と情報を共有するとともに、必要に応じて外務省と調整を行う。
- (2) 災害救助犬の円滑な受け入れを図るため、関係省庁（官邸（内閣官房）、外務省、総務省消防庁、警察庁）との連絡体制を確保し、災害救助犬の受け入れに関する動物検疫手続について情報提供を実施する。
- (3) 平常時における措置として、発災時の迅速な対応のため、災害時救助犬の受け入れに係る手続等に必要な情報の関係省庁への提供等を行う。

4 動物検疫・植物検疫の緊急的対応

- (1) 海外からの支援物資としての植物や畜産物の円滑な受け入れを図るため、その緊急性に鑑み、輸入及び国内での利用が円滑に行えるよう特段の配慮を実施する。
- (2) 平常時における措置として、動物検疫所・植物防疫所の職員等の連絡網に加え、CIQ（検疫や税関など国境を越える物流や交通に必要な手続）関係者の緊急連絡体制を整備する。

出典：農林水産省防災業務計画²³⁹（第2編第2章第1節3及び4）

第16節 自発的支援への対応

- 海外からの支援の申入があり、政府本部等が受入の可否、要否について判断を行う場合には、地方公共団体、関係公共機関、関係事業者とともに、必要な協力を行う。同本部等が受入を決定したときには、予め定めた対応方針及び同本部等の策定した計画に基づき、支援の受入が速やかに行われるよう努める。
- 海外からの支援を受け入れる場合には、自らまたは地方公共団体、関係公共機関、関係事業者を指導・助言して、援助要員、援助物資の国内までの輸送、被災地への輸送、被災地内での輸送が円滑に行われるよう、所要の支援措置を講じる。

出典：国土交通省防災業務計画²⁴⁰（第2編第2章第16節）

²³⁹ 農林水産省「防災業務計画」6－7頁

（http://www.maff.go.jp/j/saigai/keikaku/pdf/bousai_250808.pdf、最終閲覧日：2013年12月1日）。

²⁴⁰ 国土交通省「防災業務計画」42－43頁

（<https://www.mlit.go.jp/common/000225830.pdf>、最終閲覧日：2013年12月1日）。

2 海外からの支援の受入れに関する調査等

国家公安委員会及び警察庁は、災害発生時における海外からの支援の受入れを円滑に行うため、あらかじめ、来援の可能性のある外国支援機関に係る以下の事項について調査を行うとともに、支援を受け入れる可能性のある分野について、その対応方針及び受入れに必要な諸手続を定めるものとする。

- ・ 支援機関の組織
- ・ 支援機関の支援可能分野
- ・ 支援機関の日本への来援手段、所要時間
- ・ 支援機関の活動の自己完結性
- ・ その他支援機関の能力、活動状況等

出典：国家公安委員会・警察庁防災業務計画²⁴¹（第2編第1章第1節第9-2）

14 海外からの支援への対応

政府本部が受入れを決定した海外から支援のうち、消防に関する内容について、被災地方公共団体に連絡を行うとともに、必要に応じその円滑な受入れのための措置を講じる。

出典：総務省消防庁防災業務計画²⁴²（第Ⅱ部第1編第4章第3節14）

²⁴¹ 国家公安委員会・警察庁「防災業務計画」8頁

（<https://www.npa.go.jp/keibi/20130110/honbun.pdf>、最終閲覧日：2013年12月1日）。

²⁴² 総務省消防庁「防災業務計画」16頁

（http://www.soumu.go.jp/main_content/000020503.pdf、最終閲覧日：2013年12月1日）。

【巻末資料②】「先進自治体」の地域防災計画

第6 海外からの応援受入

【県（危機管理防災部）】

1 受入体制の確立

海外からの支援の受け入れについては、基本的には国において推進されることから、国と十分調整を図りながら対応する。

なお、海外からの応援受入れが予想されるときに、国と予め次のことを行う。

- (1) 被災状況の概要、及び今後見込まれる救援内容の連絡
- (2) 照会される必要な救援への対応

2 県が行う対策

(1) 救援物資の応援受入

ア 海外から物資提供の申出があった場合、次の事項を確認し、国と連絡調整を図る。

- ア 提供申出者及び国籍
- イ 品目及び数量（有償・無償の確認）
- ウ 輸送手段及び輸送ルート
- エ 搬入場所及び到着予定日時
- オ 関係市町村の確認

イ 受入れる場合、次のことについて関係機関に確認する。

- ア 通関に際し、法令による規制免除
- イ 通関料の免除と手続

ウ 物資の輸送、通関、及び保管に関し、航空会社、通関業協会等へ協力の依頼を行う。

(2) 救援隊の受入

ア 海外から救援隊派遣の申出があった場合、次の事項を確認し、国と連絡調整を図る。

- ア 協力申出者及び国籍
- イ 協力内容及び人数（費用負担の有無）
- ウ 交通手段及び交通ルート
- エ 到着場所及び到着予定日
- オ 警察、消防等との確認

イ 受入れる場合、入国に関する規制、及び免除の有無について、関係機関に確認する。

ウ 救援隊には、自己完結で活動するよう要請するものとする。

エ 救援隊の受入に当たり、次のことを行うものとする。

- ア 活動日程表の作成
- イ 対応者及び窓口の決定
- ウ 出迎え日時及び場所の決定
- エ 案内及び通訳の手配
- オ 宿泊場所の手配
- カ 支援活動への同行

オ 警察本部及び消防本部に、円滑な協力体制を確保するよう要請する。

出典：埼玉県地域防災計画²⁴³（震災対策編第3章第6節）

²⁴³ 埼玉県「地域防災計画」149－150頁

（<http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/478467.pdf>、最終閲覧日：2013年12月1日）。

第17節 海外からの支援の受入計画（県企画部・県福祉保健部）

1 計画方針

地震・津波災害発生時における海外からの救援物資の提供や救援隊派遣の申し出があった場合の受入れは、この計画によるものとする。

2 計画内容

海外からの支援については、国及び関係機関等と十分な協議を行い、またそのニーズを把握のうえ受け入れることとする。

(1) 救援物資の受入れ

ア 海外救援物資の受入れについては、次のことを申出者に確認のうえ、迅速に行うものとする。

- ① 品目（トラブルを避けるため、英語若しくは日本語で確認すること。）
- ② 数量（単位について確認すること。）
- ③ 使用期限等のあるものについては、その期限
- ④ 輸送手段及びルート
- ⑤ 搬入場所
- ⑥ 搬入予定日時

イ 通関等

受入れに際しては、法令等による規制に十分考慮し、可能な限り規制免除を関係機関に働きかけ、通関料等の免除手続きを行ったうえで、受け入れることとする。

ウ 協力依頼

物資の通関、輸送に関して関係機関、関係会社等に協力依頼を行うこととする。

(2) 救援隊等の受入れ

ア 海外からの救援隊等の受入れについては、申出者に次のことを確認のうえで行うものとする。

- ① 活動内容
- ② 人数及び資格
- ③ 持ち込む機材、物資等の種類（救助犬等を含む。）及びその数
- ④ 県が準備する物資の要・不要（例 テント等）
- ⑤ 到着場所
- ⑥ 到着日時
- ⑦ 通訳及び日本側協力者の要・不要

イ 県は、救援隊に可能な限り自力で活動を行うことを要請することとする。

ウ 受入れに際しては、その活動や機材、物資等の持ち込みに関する法令等による規制に十分考慮し、可能な限り規制免除を関係機関に働きかけ、通関料等の免除手続きを行ったうえで受け入れることとする。

出典：和歌山県地域防災計画²⁴⁴（地震・津波災害対策編第4編第5章第17節）

²⁴⁴ 和歌山県「地域防災計画」216頁

（<http://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/011400/bousai/plan/2t004.pdf>、最終閲覧日：2013年12月1日）。

第4 海外からの救援部隊等の受入計画（防災危機管理局、国際交流局、福祉総務課、国際経済観光課（県海外事務所）、警察本部、市町村、消防本部）

1 趣旨

災害時に海外からの救援物資の提供や救援隊派遣などの支援の申し出があった場合の受入れについて定める。また、必要に応じ、応援協定に基づく被災地支援対策本部とも十分な調整を図るものとする。

2 内容

(1) 基本方針

海外からの支援の受入れについては、基本的に国において判断されることから、国と十分連絡調整を図りながら対応することとする。また、必要に応じ、応援協定に基づく被災地支援対策本部とも十分な調整を図るものとする。

(2) 支援の受入れ

ア 支援受入の準備

(ア) 県は、海外からの救援物資の受入れが予想される場合、あらかじめ次のことを行うこととする。

- a 国、県海外事務所等への被災状況の概要及び想定されるニーズの連絡
- b 国、県海外事務所等からのニーズの照会への対応

イ 支援受入の必要性等を判断

県は、海外からの救援部隊等による支援の申し出があった場合、次のことを確認したうえで、支援受入の必要性等を判断する。

(ア) 協力の内容、救援部隊等規模、活動期間

(イ) 入国上の規制

(ウ) 県警本部、被災地を管轄する消防本部、緊急消防援助隊調整本部等の関係機関の意向 等

ウ 支援受入の決定

県は、支援受入の必要性が認められる場合は、国と受入方法、活動の内容等を調整し、支援受入を決定する。

エ 支援受入の対応

海外からの支援の受入れは、一般的に国が窓口となることから、国、と十分連絡調整を図りながら災害対策本部を中心に対応することとする。

なお、受入に当たっては、必要に応じて次のことに留意するものとする。

- a 案内者・通訳の手配
- b 宿泊場所の手配
- c 支援活動への同行
- d 活動日程の作成

(3) 友好提携地域等からの支援受入

県は、友好提携地域等から、直接物資や救援隊の派遣について申し出を受けた場合には、次に定めるところにより対応することとする。

ア 救援物資の受入れ

(ア) 提供物資の確認及び必要性の判断

県は、海外から物資提供の申し出があった場合、次のことについて提供申出者に確認のうえ、国と連絡調整を図りながら、受け入れの必要性等を判断し、迅速に対応することとする。

- a 品目、数量
- b 輸送手段
- c 輸送ルート
- d 搬入場所
- e 到着予定日時

(イ) 関係機関との調整

県は、物資提供を受け入れる場合、次のことについて関係機関と調整を行うこととする。

- a 通関に際しての法令による規制免除

7) 協力の依頼

果は、物資の輸送・通関・保管に関して、航空会社・通関業協会等へ協力依頼を行うこととする。

海外からの受け入れ後については、国内他県等からの救援物資と同様の扱いとする。

(ア) 派遣内容の確認及び必要性の判断

果は、海外から救援隊派遣の申し出があった場合、次のことを確認した上で、国と連絡調整を図りながら受入れの必要性等を判断し、迅速に対応することとする。

- a 協力内容、人数、到着場所、到着日時の確認
- b 入国に関する規制の有無、免除の有無の確認
- c 県警察本部、消防本部等防災関係機関と連絡を取り合い、被災地のニーズを把握
- d 受入れの方法等の検討

果は、救援隊に極力、目力で活動するよう要請することとする。できるかぎり、燃料、飲料、食糧等について自己完結型で活動するよう要請することとする。

県は、救援隊の受け入れに当たっては、活動日程を作成するほか、必要に応じて次のことを行うこととする。

- a 案内者・通訳の手配
- b 宿泊場所の手配
- c 支援活動への同行

警察本部、消防本部は、海外からの救援受入れに際しては、円滑な協力体制の確保に配慮することとする。

県は、平常時から、海外からの救援部隊の受入・連携を目的とした防災訓練を実施するなど、支援受入体制の整備に努める。

出典：福岡県地域防災計画²⁴⁵（地震・津波対策編第3編第2章第7節第4）

245 福岡県「地域防災計画」185-187 頁

(http://www.pref.fukuoka.lg.jp/uploaded/life/76/76849_misc5.pdf、最終閲覧日：2013年12月1日)。

第5節 海外からの支援受入

海外からの支援受入に係る担当部署と実施項目

担当部署	実施項目
総括部	① 国、県との連絡調整 ② 支援受入の統括及び各部との連絡調整 ③ 応援隊宿舎の確保
財政・被害調査部	① 支援物資の受入及び管理 ② 支援物資集積場の開設及び閉鎖
保健福祉部	① 日本赤十字社、社会福祉協議会及び社会福祉事業団との連絡調整
施設復旧部	① 国等関係機関との連絡調整に関する事
経済部	① 支援物資及び拠点備蓄倉庫備蓄物資の配送及び配布計画の統括 ② 輸送に関する協定に基づく関係団体への配送の支援要請に関する事
会計部	① 財政統括班、経済統括班、契約・物資受入れ班との連絡調整

海外から支援物資の提供や救援隊の派遣などの支援の申出があった場合に、円滑な受入を図る必要がある。

第1 受入体制の確立

【総括部、財政・被害調査部、保健福祉部、施設復旧部、経済部、会計部】

海外からの支援の受入については、基本的には国において推進されることから、国及び県と十分調整を図りながら対応する。

なお、海外からの支援受入が予想されるときに、国と予め次のことを行う。

- (1) 被災状況の概要、及び今後見込まれる救援内容の連絡
- (2) 照会される必要な救援への対応

第2 本市が行う対策

【総括部、財政・被害調査部、保健福祉部、施設復旧部、経済部、会計部】

1 支援物資の支援受入

- (1) 海外から物資提供の申出があった場合、次の事項を確認し、国及び県と連絡調整を図る。

- ア 提供申出者及び国籍
- イ 品目及び数量（有償・無償の確認）
- ウ 輸送手段及び輸送ルート
- エ 搬入場所及び到着予定日時
- オ 関係市町村の確認

- (2) 受入れる場合、次のことについて関係機関に確認する。

- ア 通関に際し、法令による規制免除
- イ 通関料の免除と手続

- (3) 物資の輸送、通関及び保管に関し、航空会社、通関業協会等へ協力の依頼を行う。

2 救援隊の受入

- (1) 海外から救援隊派遣の申出があった場合、次の事項を確認し、政府と連絡調整を図る。

- ア 協力申出者及び国籍
- イ 協力内容及び人数（費用負担の有無）

- ウ 交通手段及び交通ルート
 - エ 到着場所及び到着予定日
 - オ 警察、消防等との確認
- (2) 受入れる場合、入国に関する規制及び免除の有無について、関係機関に確認する。
- (3) 救援隊には、自己完結で活動するよう要請するものとする。
- (4) 救援隊の受入に当たり、次のことを行うものとする。
- ア 活動日程表の作成
 - イ 対応者及び窓口の決定
 - ウ 出迎え日時及び場所の決定
 - エ 案内及び通訳の手配
 - オ 宿泊場所の手配
 - カ 支援活動への同行
- (5) 警察本部へ円滑な協力体制を確保するよう要請する。

出典：さいたま市地域防災計画²⁴⁶（共通編第3部第1章第5節）

²⁴⁶ さいたま市「地域防災計画」168－169頁

（<http://www.city.saitama.jp/www/contents/1338881547191/files/kyoutuhen.pdf>、最終閲覧日：2013年12月1日）。

第6節 海外からの支援受入れ

政策局長（国際政策班）は、海外からの支援受入れについて、神奈川県と調整しながら、国の緊急災害対策本部、関係省庁等と連絡を行うとともに、海外からの支援の種類、規模、内容等の受入れ計画について、情報の収集に努める。

支援を受け入れるときは、受入に関する手続き、連絡・調整等を行う。

海外からの支援受入れ分野と対応省庁

支援受入れ分野		対応省庁
1 搜索・救助（救助犬を含む）		警察庁、消防庁、農林水産省（検疫関係）、法務省（入国手続関係）
2 医療	医療スタッフ	厚生労働省、法務省（入国手続関係）
	医療品、医療用具	厚生労働省
3 技術支援（施設の応急復旧等）		国土交通省、農林水産省、法務省（入国手続関係）
4 避難者の収容（応急仮設住宅、テント等の供与（設営を含む）等）		厚生労働省
5 食料		農林水産省
6 飲料水		厚生労働省
7 生活必需品（毛布・衣類等）		経済産業省
8 情報伝達用資材		総務省
9 輸送支援	外国政府等が航空機、船舶等により行う、支援人員・物資等の輸送（海外から日本への輸送、日本国内の輸送）	国土交通省、海上保安庁、警察庁
	バス、トラック等の輸送機材の海外からの提供	国土交通省、警察庁
	緊急輸送関係省庁が実施する日本に到着した支援人員・物資等の被災現地への輸送緊急輸送	緊急輸送関係省庁（国土交通省、海上保安庁、防衛省、消防庁、警察庁）
10 油防除		海上保安庁
11 金銭支援（義援金）		内閣府
12 その他	1～3以外の人的支援又は人的支援に伴う支援に係る入国手続関係	法務省
通関手続き		財務省

出典：横浜市地域防災計画²⁴⁷（震災対策編第3部第7章第6節）

²⁴⁷ 横浜市「地域防災計画」252頁

（<http://www.city.yokohama.lg.jp/somu/org/kikikanri/keikaku/sinsai/all.pdf>、最終閲覧日：2013年12月1日）。

東北大学公共政策大学院

平成 25 年度 公共政策ワークショップⅠ プロジェクト C

「東日本大震災を契機とした自然災害時の国際支援の在り方」

メンバー：

青木辰二 安藤紗和 今村真二 宇野美左希 岡加奈子 小川翔平 濱田佳那子

主担当教員：柳淳教授

副担当教員：桑村裕美子准教授 西本健太郎准教授